

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

AU REICHSTAG

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le samedi 9 novembre 1912, à 1 h. 1/2

PAR

Henri RICHARD

Président : M. CHAVEGRIN, professeur

Suffragants { *MM. ESMEIN, professeur*
LARNAUDE, professeur

PARIS

JOUVE ET C^{ie}, IMPRIMEURS-ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1912

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

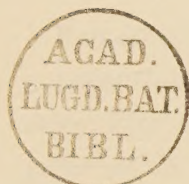
AU REICHSTAG

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le samedi 9 novembre 1912, à 1 h. 1/2

PAR

Henri RICHARD



Président ; M. CHAVEGRIN, professeur

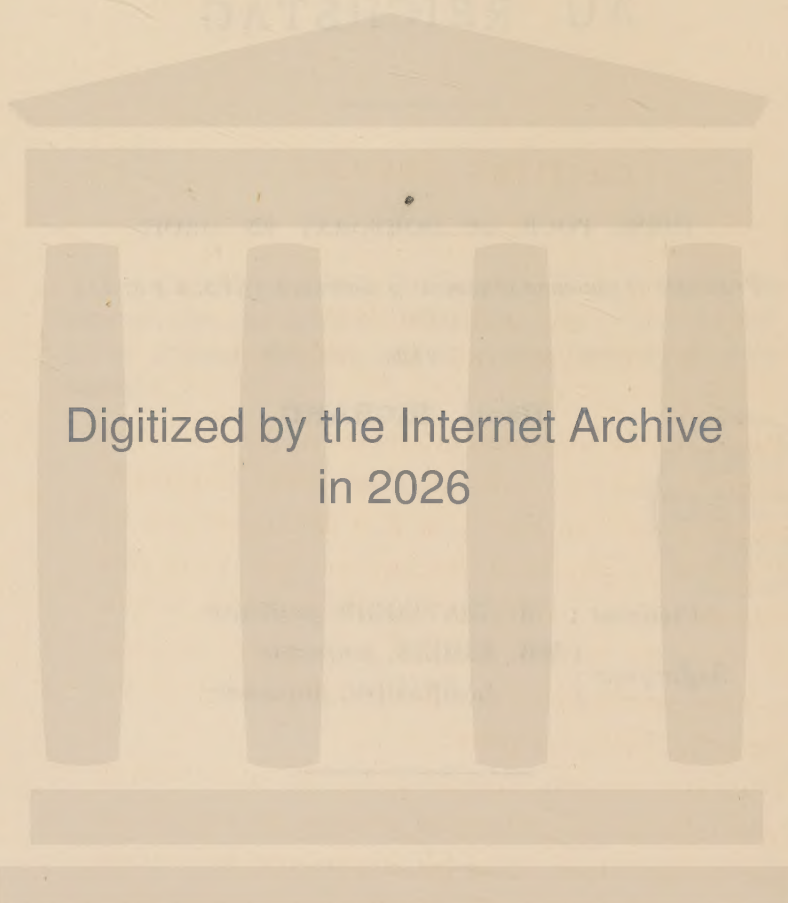
Suffragants { *MM. ESMEIN, professeur*
LARNAUDE, professeur

PARIS

JOUVE ET C^{ie}, IMPRIMEURS-ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

AU REICHSTAG

CHAPITRE PREMIER

DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE EN GÉNÉRAL

Peu d'études sont plus intéressantes dans le droit constitutionnel que celle de l'indemnité parlementaire. Elle soulève tout à la fois des questions de principe de la plus haute importance qui n'ont rien perdu de leur actualité, et des questions de détails qui offrent un intérêt d'autant plus grand qu'elles ont été solutionnées d'une façon différente selon les époques et selon les pays.

Nous n'avons pas l'intention de faire une étude de l'indemnité parlementaire en général. Ce sujet a été traité maintes fois. Tous les arguments favorables ou hostiles au principe de l'institution ont été développés avec l'ampleur qu'ils méritent, et ont été présentés bien des fois au cours des ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles.

dans les discussions qui ont eu lieu à cette occasion devant les assemblées politiques. Reprendre la question, même en la traitant à un point de vue différent, serait nous condamner à des redites. Il nous a semblé préférable de limiter notre étude et de nous borner à étudier la solution qui a été donnée au problème dans un pays déterminé. Si nous avons arrêté notre choix sur l'Empire allemand, c'est qu'une loi récente est venue, en organisant l'indemnité parlementaire au Reichstag, rompre avec le système de la gratuité consacré par les constitutions de 1867 et de 1871, et en même temps mettre fin à des pratiques légitimes, bien que condamnées par les tribunaux, qui avaient pour but d'assurer à certains députés le remboursement de leurs dépenses.

Et toutefois, il nous a paru qu'avant d'entreprendre cette étude, il était indispensable de nous demander ce qu'est, en réalité, l'indemnité parlementaire, comment elle peut se justifier, et quelles sont les différences qu'elle doit présenter selon la nature même des assemblées auxquelles elle s'applique. Nous ne consacrerons à ces matières que les développements strictement nécessaires à la compréhension même de notre sujet.

§ I. — CONCEPTION DU MANDAT CIVIL

Une première conception qu'on peut se faire de l'indemnité parlementaire est de la considérer comme étant la rémunération du mandat confié au député par ses électeurs, d'appliquer, en d'autres termes, aux relations qui sont établies par le fait même de l'élection entre le député et les électeurs la théorie du mandat civil. Telle a été la théorie admise par tous sous l'ancien régime et pratiquée d'une façon constante. Les députés étaient les mandataires de leurs électeurs, au sens strict du mot, ils n'avaient que les pouvoirs qui leurs étaient conférés par eux, ne pouvaient présenter que les réclamations et les doléances dont ils avaient été chargés par eux, et n'accordaient à la royauté les demandes qu'elle lui adressait que tout autant qu'elles rentraient dans les limites qui leur avaient été tracées. Aussi les cahiers contenaient pour la plupart de véritables mandats impératifs. La façon même dont ils sont rédigés : *Nous enjoignons ; Nous défendons à nos députés*, formules qu'on rencontre dans beaucoup de cahiers, prouve que les députés sont, pour employer une expression commune chez les auteurs, « les mandataires, les fondés de pouvoir, les organes de la volonté publique ». La royauté reconnaissait si bien

la légitimité de cette théorie que le roi dans les lettres de convocation qu'il adressait aux trois ordres avait soin de leur recommander spécialement de donner à leurs mandataires des pouvoirs suffisants pour résoudre les affaires en vue desquelles ils étaient convoqués (1). Au reste, les commettants se réservaient le droit de donner à leur député de nouvelles instructions et de lui dicter ses votes.

Rien n'était plus naturel que cette façon de procéder si l'on songe que dans les premiers temps où la royauté convoquait en France les États généraux, elle s'adressait à des collectivités existantes, villes, bourgs, comtés, corporations ecclésiastiques, qui constituaient de véritables personnes publiques.

« Chacun des mille petits groupes dont la société française se composait, dit M. Saripolos, ne songeait qu'à lui-même. Chaque titulaire du droit de représentation a son représentant particulier aux États généraux. Le député des bonnes villes, en effet, est un véritable mandataire de son groupe dont il est

1. Aussi s'il se présentait, au cours de la session, des questions nouvelles non prévues, les députés refusaient de les examiner, et demandaient à être renvoyés devant leurs commettants pour recevoir de nouvelles instructions. Nous avons de ceci des exemples très nombreux, au cours de l'histoire des États généraux. C'est ainsi que nous voyons le renvoi se produire aux États généraux d'Orléans de 1560, et aux États de Blois de 1576 et 1588. (Voir sur cette question des renseignements intéressants dans Mayer, t. VII, p. 388 et suiv., t. XI, p. 169 et suiv.).

chargé de défendre les intérêts contre la royauté et les autres groupes. La représentation du moyen âge est une représentation juridique des intérêts privés ».

Une conséquence de ce caractère étroit et limité du mandat politique était l'obligation pour les députés de prêter serment de fidélité aux cahiers, et d'accepter la surveillance de leurs commettants. Ce caractère se traduisait encore par leur responsabilité vis-à-vis de leurs commettants, et par la possibilité pour eux d'être désavoués et même révoqués (1). Parfois même des bureaux de correspondance étaient institués pour tenir l'électeur au courant de ce qui avait été fait à l'assemblée pendant la session.

En résumé obligation pour le député d'exécuter la mission qui lui a été confiée et qu'il a acceptée, obligation de rendre compte, obligation de répondre de son dol et de sa faute lourde, tels sont les caractères que présentait dans notre ancien droit le mandat politique, véritable mandat civil, et qui le différencient profondément, comme nous le verrons plus loin, du mandat politique moderne.

1. Aux États de Blois, Bodin fut l'objet de la part de ses collègues d'une proposition de révocation basée sur ce qu'il avait réclamé le maintien de l'Edit de pacification alors que ses électeurs n'admettaient en France que le culte catholique. Il se défendit avec succès devant le Conseil du Roi. Il est intéressant de constater qu'il ne contestait nullement le principe de la révocation, mais seulement qu'il y eût lieu de l'appliquer (*Journal de Bodin aux Etats de 1576*, p. 224).

Quelles conséquences fallait-il tirer de cette conception au point de vue de l'indemnité parlementaire ? Elles étaient très simples et ne pouvaient, tout au moins quant à la question de principe, faire l'objet d'aucune difficulté. Du moment que le député était rattaché à ses électeurs par un contrat de mandat qui l'obligeait à accomplir ce qu'il avait promis de faire, il avait le droit d'exiger de ses commettants, non pas un salaire, puisque le mandat est par sa nature gratuit, mais le remboursement de ses dépenses légitimes, c'est-à-dire de toutes celles qui avaient été faites conformément à la procuration qu'il avait reçue (1). En d'autres termes, il avait droit à une indemnité. Cette indemnité qui représentait ses dépenses de bouche, ses frais de voyage, était à la charge du groupe de la circonscription qui l'avait élu ; elle variait d'après la valeur de l'élu, sa capacité présumée, ses titres, sa conduite aux États, et il n'était pas rare lorsqu'il réclamait le paiement de la

1. « Résumé à ces propositions, dit M. Esmein, le droit à l'indemnité pour les membres élus des Assemblées représentatives, ne paraît avoir point fait difficulté dans les temps anciens, soit en France, soit en Angleterre ; la question fut alors résolue de part et d'autre d'après les mêmes principes. Il parut juste que les députés fussent indemnisés des frais et dépenses de voyage, séjour, logement et nourriture, qu'ils étaient obligés de faire dans l'intérêt d'autrui, c'est-à-dire de leurs commettants. Cela résultait d'ailleurs de la théorie du mandat civil qui déterminait alors les relations des uns et des autres : cette théorie déterminait, en même temps, à la charge de qui l'indemnité serait mise. » *Et. de Droit constitutionnel français et comparé*, 1903, p. 771.

somme qui avait été stipulée en sa faveur qu'il se heurtât de la part de ses commettants à un refus, sous prétexte qu'il n'avait pas fait preuve d'un zèle suffisant dans l'accomplissement de sa mission (1).

Le paiement de cette indemnité constituait une charge assez lourde pour les villes (2). Aussi, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les convocations des États généraux étaient plutôt impopulaires. D'autre part, les députés, tout au moins ceux du Tiers-État ne paraissent pas avoir été très empressés à accepter une mission qui n'offrait pour eux, somme toute, d'autre avantage que la distinction enviable de représenter une ville auprès du roi, côte à côte avec les prélats et la noblesse. Ce qui paraît le démontrer, c'est que très souvent ils stipulaient en sus du rem-

1. Au xvi^e siècle un représentant de Dijon ayant réclamé des échevins pour lui et ses collègues l'indemnité de 15 livres par jour, conforme au tarif adopté, obtint cette réponse : « On ne vous doit rien pour la belle besogne que vous avez faite » Saint-Girons. *La séparation des pouvoirs*, p. 167.

2. Ce fut même la cause de la disparition de l'indemnité parlementaire en Angleterre. En Angleterre, comme en France sous l'ancien régime, les députés à la Chambre des Communes étaient payés par les comtés, villes ou bourgs qu'ils représentaient. Un statut du règne d'Henri VIII qui fut abrogé seulement sous le règne de la reine Victoria mettait expressément cette dépense à la charge des villes qui devaient être à l'avenir érigées en collèges électoraux. Devant les plaintes des villes et comtés, devant la compétition de plus en plus grande aux sièges de la Chambre des Communes, les candidats élus crurent de bonne politique de cesser de faire valoir leur droit qui tomba en désuétude. Voir *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* de M. Esmein 3^e édition, p. 771 et 772.

boursement de leurs dépenses un véritable salaire. Cette pratique semble avoir été surtout en usage dans les villes du Midi, où les députés étaient surtout pris parmi les légistes, les jurisconsultes et les notaires.

Chaque bailliage payait l'indemnité de ses députés, et même régulièrement dans le bailliage chaque ordre, clergé, noblesse, tiers état, supportait à part celle de ses représentants propres. S'il en était ainsi, c'est que le bailliage était la circonscription territoriale dans laquelle se faisaient les élections. Quant au roi il ne participait en aucune façon aux dépenses qu'entraînaient les convocations, parce qu'il considérait que c'était un devoir de cour pour ses sujets d'assister aux assemblées qu'il réunissait. Il résulte des documents que nous possédons qu'il ne prenait même pas à sa charge les lettres de convocation ; il appartenait aux destinataires de payer le messager qui les leur apportait.

Les choses se passaient-elles, à la même époque de la même façon en Allemagne ? La question est intéressante pour nous au premier chef.

A la différence de nos États généraux qui ont acquis d'assez bonne heure le caractère d'assemblées représentatives et dont tous les membres sont devenus, tout au moins à une certaine époque, des mandataires de groupes, dans les diètes des États du Saint-Empire romain germanique à côté de repré-

sentants des groupes figurent pendant longtemps des membres qui viennent défendre leurs propres intérêts et n'ont à aucun égard la qualité de mandataires; ce sont ceux qui font partie de la curie noble. La notion de mandat n'était susceptible de trouver place que dans les deux autres curies. Seuls les membres des deux dernières curies pouvaient réclamer une indemnité aux établissements ou corps dont ils étaient les porte-parole, et il était juste que cette indemnité fût proportionnée à la durée et à l'importance des services rendus. Les membres de la noblesse, pour la raison que nous venons d'indiquer, n'avaient pas de demande de même nature à formuler.

Au XVIII^e siècle, le caractère des membres des diverses curies se modifia et les différences que nous venons de signaler eurent une tendance à s'affaiblir. Les défenseurs des groupes aussi bien que les nobles qui n'étaient les mandataires de personne, devinrent les représentants de l'intérêt général du pays; les seigneurs, les députés ecclésiastiques, les représentants des villes eurent le droit de se faire rembourser leurs frais sur la caisse de l'État qui devint leur débiteur, à la place de leurs commettants.

Nous arrêtons ici nos explications sur le caractère de l'indemnité parlementaire dans notre ancien droit. Elles sont suffisantes pour nous montrer le lien intime qui existait entre cette institution et l'organisation même des pouvoirs publics. Du moment que

le député était le mandataire de ses seuls électeurs, toutes les conséquences que nous avons tirées de cette conception étaient naturelles et logiques. Mais, avec la Révolution, des principes nouveaux vont apparaître. Les députés aux États généraux cessent d'être de simples mandataires, chargés d'une mission spéciale ; ils deviennent des législateurs ; ils ne sont plus considérés comme les représentants d'un ordre ou d'un collège déterminé, mais comme les représentants de la France tout entière. Désormais le député aura droit à ce qu'on appelle communément une indemnité, à ce qui est, en réalité un salaire, et cette indemnité sera à la charge de la nation. Nous arrivons ainsi à une seconde conception. Elle est dans son essence même l'opposé de la première, et doit aboutir à des conséquences diamétralement opposées.

§ 2. — CONCEPTION MODERNE DU MANDAT LÉGISLATIF

Le système représentatif des temps modernes repose sur des principes nouveaux consacrés par deux articles célèbres, l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi conçu :

Toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

et l'article 7, titre III, chapitre premier, section III de la constitution de 1791 qui déclare :

Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.

Résulte-t-il de ces textes fondamentaux que la théorie du mandat soit celle de notre droit moderne, et que le rapport juridique qui s'établit entre les électeurs et l'élu soit une véritable délégation de pouvoirs, c'est-à-dire un mandat public ? Beaucoup d'auteurs et l'immense majorité des parlementaires le soutiennent parce qu'il y a un intérêt évident à le soutenir pour donner une extension plus grande à l'idée de la souveraineté nationale. Toutefois, cette solution nous paraît cadrer mal avec la nature même du mandat, contrat consensuel, supposant une manifestation libre de volonté de la part des deux parties en présence. Sans doute, cet accord de volontés se manifeste entre le député et les électeurs qui ont voté pour lui, mais il n'apparaît, en nous en tenant aux seuls électeurs, ni chez ceux qui se sont abstenus, ni chez ceux qui n'ont pas voté en faveur du candidat élu. Nous ne méconnaissions pas que dans le système majoritaire encore en vigueur en France à l'heure actuelle et qui a été consacré par la constitution, il y a des nécessités de fait qui justi-

fient l'attribution au candidat élu de voix qui ne se sont pas portées sur son nom, mais il semble difficile qu'on puisse bâtir sur une pure fiction une théorie comme celle du mandat public (1).

Quoi qu'il en soit, il est incontestable que des principes nouveaux ont apparu avec la Révolution. La théorie de Rousseau, sur la souveraineté nationale, une, indivisible, inaliénable, imprescriptible, fut corrigée par l'idée de *représentation* puisée dans *l'Esprit des lois* de Montesquieu et qui venait de trouver son expression dans la constitution américaine, et de la combinaison de ces deux conceptions, le député des États généraux sortit singulièrement grandi. Il était le simple mandataire du clergé, de la noblesse, ou du tiers, chargé de présenter au roi les vœux et les doléances exprimés dans les cahiers ; il devint le représentant de la France entière, bien que pour de simples raisons de commodité il fût élu par une circonscription électorale déterminée. De cette transformation qui s'opère dans son caractère vont résulter des conséquences de la plus haute importance. Nous allons brièvement les résumer.

Indépendant de ses électeurs, il a une liberté d'action entière, il ne peut accepter d'instructions

1. Cela paraît bien être l'opinion de M. Esmein pour lequel l'emploi du mot *mandat*, en notre matière, est un accident fâcheux qui a singulièrement contribué à troubler les idées. (Esmein, *El. de droit constitutionnel*, 1903, p. 207).

d'eux, parce que agir autrement serait porter atteinte à la souveraineté nationale elle-même. Le mandat impératif d'une pratique si courante jusqu'alors devient impossible (1).

D'autre part, il ne peut être ni désavoué, ni révoqué par ses électeurs, et, comme il n'est lié par aucun cahier, il a le droit, dans l'exercice de ses fonctions, de lire et d'écrire ce qu'il lui plaît, de déposer les propositions de loi qui lui paraissent les plus utiles au pays, d'exercer un contrôle incessant sur la politique du gouvernement, et cela sans qu'il puisse, à aucune époque, être recherché, accusé ou jugé pour ces actes.

Enfin, et nous touchons ici directement à notre sujet, le caractère de son indemnité se modifie du

1. Les inconvénients du mandat impératif sont très clairement indiqués par M. Duguit dans son *Traité de droit constitutionnel* : « Au point de vue politique et pratique, le système du mandat impératif est inadmissible. D'abord, avec le mandat impératif, on n'aurait ni les avantages du gouvernement direct, puisque le peuple ne serait pas directement consulté, ni ceux du Gouvernement représentatif, puisque les députés, liés par les instructions de leurs électeurs, ne pourraient pas apporter au pays le profit de leurs aptitudes spéciales, et on aurait les inconvénients de ces deux espèces de gouvernement. Enfin, il serait à peu près impossible d'assurer le fonctionnement du mandat impératif dans des conditions équitables. L'expérience prouve que dans le fait, ce prétendu mandat est donné par les comités plus ou moins influents d'une circonscription, lesquels souvent ne représentent qu'un nombre infime d'électeurs et n'ont plus d'autre autorité que celles qu'ils s'attribuent. (Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 1907, p. 314).

tout au tout. Du moment que les députés aux États généraux sont devenus des membres de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire des représentants de la Nation, et du moment que les fonctions publiques sont devenues accessibles à tous sans distinction de fortune, il était logique de déclarer que le représentant élu a droit à une indemnité et que cette indemnité est à la charge de la Nation. Cette indemnité fut fixée par l'Assemblée constituante, le 1^{er} septembre 1789, sur le rapport présenté par le duc de Liancourt au nom du comité des finances à 18 livres par jour, auxquels on ajouta pour les frais de voyage 5 livres par poste.

Dès cette époque, une tradition s'établit en faveur de l'indemnité qui paraissait si conforme à l'idée démocratique. L'Assemblée législative fixa au même chiffre que l'Assemblée constituante l'indemnité qui devait être allouée à ses membres. Les membres de la Convention reçurent d'abord la somme de 18 francs par jour, chiffre qui fut élevé en l'an III à 36 francs. Quant à la constitution de l'an III, elle décida, dans son article 68, pour donner plus de fixité à l'indemnité, que les membres du Conseil des Anciens et du Conseil des Cinq-Cents recevraient une indemnité annuelle de 3.000 myriagrammes de froment (613 quintaux 32 livres), qui s'augmentait d'une indemnité pour port de lettres, pour frais de logement, de bureau, d'entretien de costume.

Ce serait sortir de notre sujet que d'étudier, même succinctement, l'organisation de l'indemnité parlementaire dans nos diverses constitutions au cours du XIX^e siècle. Bornons-nous à ce sujet à quelques brèves indications.

Le principe de l'indemnité fut consacré par la constitution de l'an VIII. Un traitement annuel de 15.000 francs fut attribué aux membres du Tribunal, et un de 10.000 francs aux membres du Corps législatif. Des sénatoreries furent créées par la loi du 14 nivôse an XI en faveur des sénateurs.

Sous la Restauration, ce principe subit une éclipse. L'idée d'indemnité parlementaire, compatible avec un régime démocratique où la nation entière participe au gouvernement du pays est en opposition avec un régime fondé comme celui des Chartes de 1814 et de 1830 sur le système contraire; ni les membres de la Chambre des députés, ni les pairs ne touchent de rétribution.

Avec la Révolution de février, la République succède à la monarchie constitutionnelle, et le régime censitaire fait place au suffrage universel. La constitution du 4 novembre 1848 (art. 38) décide que chaque représentant du peuple reçoit une indemnité et qu'il ne peut y renoncer. C'était un retour aux idées de la Révolution, et pourtant les 25 francs alloués aux députés ne tardèrent pas, à une époque où la misère était grande, à devenir impopulaires.

Aussi, après la réussite de son coup d'État, Louis-Napoléon-Bonaparte crut-il habile de faire insérer dans la constitution du 14 janvier 1852 une disposition (art. 37) édictant que les membres du Corps législatif ne recevraient aucun traitement. Cette mesure de réaction ne devait avoir qu'une durée éphémère. Le nouveau gouvernement se rendit compte qu'il avait intérêt à revenir au système de la rémunération qui est le seul en harmonie avec la conception du suffrage universel, et un sénatus-consulte du 25 décembre 1852, modifié en 1866, vint amender la constitution du 14 janvier 1852 en rétablissant l'indemnité parlementaire.

Désormais, le principe de l'indemnité ne devait plus subir d'atteintes, et c'est lui que nous voyons consacré dans la constitution de 1875 pour les députés et les sénateurs par les lois organiques des 30 novembre et 2 août 1875, modifiés récemment dans le sens d'une augmentation de rémunération, par la loi du 24 novembre 1906.

De ce rapide historique, on peut conclure que l'indemnité parlementaire est intimement liée à la conception gouvernementale de l'époque. Dans les sociétés aristocratiques, elle n'existera pas ou sera réduite à des avantages accessoires. Dans les sociétés démocratiques, elle trouvera dans les constitutions ou dans les lois organiques sa consécration officielle.

Telle a été, en effet, l'évolution à laquelle nous avons assisté dans notre pays, mais il n'en faudrait pas conclure que, bien que le principe soit certain, la relation que nous avons signalée entre la forme démocratique des pouvoirs publics et l'existence de l'indemnité parlementaire soit vraie d'une façon absolue. Il existe actuellement plusieurs États dans lesquelles la Chambre basse est élue au suffrage universel ou quasi-universel, et où les membres de cette Chambre ne sont pas rétribués. Mais, par la force même des choses, par le progrès de l'idée démocratique, il arrivera fatalement un jour où, dans ces États, le principe de l'indemnité parlementaire s'introduira en dépit des résistances de l'élément aristocratique ou bourgeois. Depuis le commencement du xx^e siècle, nous avons eu de ce fait deux exemples caractéristiques. L'Allemagne et l'Angleterre (1), hostiles jusqu'alors à la rétribution de leurs représentants, ont été obligées, sous la pression de l'opinion publique et aussi parce qu'elles avaient

1. Dans sa séance du 10 août 1911, la Chambre des communes a voté, sur la proposition du gouvernement, une indemnité de 10.000 francs en faveur de ses membres. Le vote a été acquis à une assez forte majorité, 256 voix contre 158. Les députés ont été payés à partir du 1^{er} septembre. Sont exclus du bénéfice de cette loi les députés qui reçoivent un traitement en qualité d'officiers de la Chambre, de ministres ou d'officiers de la maison de Sa Majesté (*Bulletin analytique des principaux documents parlementaires étrangers*, n° 40, 7 novembre 1911).

reconnu les avantages pratiques de la réforme, d'en venir au seul système capable d'assurer un recrutement satisfaisant de la représentation nationale. Et il n'est pas douteux que les divers pays encore réfractaires ne se voient bientôt dans la nécessité de suivre cette loi générale, la seule compatible avec les idées de justice et de logique, et la seule en harmonie avec la poussée démocratique que l'on constate chez toutes les nations.

Quant à la légitimité même de l'indemnité parlementaire, elle est tellement évidente par elle-même qu'il nous paraît inutile d'y insister.

Le gouvernement doit être réservé aux plus capables, tous les hommes n'étant pas en mesure d'étudier et de résoudre les problèmes de la vie publique. Or, dans une société démocratique, le seul moyen compatible avec l'idée de souveraineté nationale pour déterminer les plus capables, est d'avoir recours au choix d'un corps électoral. Cela étant, il est de toutes nécessité que la liberté du choix de la nation soit aussi complète que possible, et qu'aucune considération pécuniaire ne puisse entraver ni limiter cette liberté.

C'est ce que fait très bien ressortir M. Duguit dans son *Manuel de droit public français* : « Dans un régime démocratique, le principe de l'indemnité parlementaire n'est pas sérieusement contestable. Il faut que tout homme riche ou pauvre puisse être

envoyé au Parlement ; autrement la liberté du choix des électeurs n'est plus complète, et, d'autre part, on s'expose à priver le pays du concours d'hommes très distingués auxquels leur absence de fortune ne permettrait pas d'abandonner leurs affaires ou leur profession pour venir siéger au Parlement. » (1)

La gratuité du mandat écarte du Parlement ceux qui ont besoin de leur profession ou de leur métier pour vivre et pour faire vivre leurs familles. Une telle conception ne saurait cadrer avec une constitution politique basée sur le suffrage universel, et nous avons de ceci une preuve manifeste dans l'histoire même de notre pays. Dans la crise politique et économique qui suivit la révolution de février, le peuple de Paris vit avec défaveur l'allocation d'une indemnité de 25 francs par jour en faveur des députés, et n'hésita pas dans plusieurs circonstances à témoigner hautement de son mécontentement. Les 25 francs étaient devenus rapidement impopulaires, et très habilement le prince Louis Napoléon profita de cette impopularité pour flatter la foule, et lui faire accepter l'acte de violence par lequel il détruisit la République. Une fois au pouvoir, mû par le même sentiment, il supprima l'indemnité ; l'article 37 de la constitution du 14 janvier 1852 portait que les députés ne recevraient aucun traitement

1. Duguit, *Manuel de droit public français*, p. 803.

Mais lorsque le gouvernement se sentit assez fort pour agir à sa guise sans se préoccuper de l'opinion publique, il s'empessa de revenir au système de la rémunération qui était en harmonie avec la conception de suffrage universel, et qui lui permettait de donner satisfaction aux nombreuses sollicitations dont il était l'objet de la part des députés. Ce fut l'œuvre du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, qui alloua à tous les députés une indemnité de 2.500 francs par mois de session ordinaire ou extraordinaire. Cette indemnité mensuelle fut remplacée, avec le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 (art. 4), par une indemnité fixe de 12.500 francs pour la session ordinaire, tout en étant conservée pour la session extraordinaire. Les sénateurs recevaient une indemnité annuelle de 30.000 francs.

L'on peut encore faire remarquer, en faveur de l'indemnité parlementaire, qu'il est nécessaire que le Parlement, dont les fonctions sont si multiples et qui est obligé de légiférer sur les matières les plus diverses, comprenne dans son sein des hommes ayant exercé auparavant un métier ou une profession, non seulement des magistrats, des professeurs, des avocats, des médecins, mais encore des commerçants, des industriels, des agriculteurs, patrons ou subordonnés. Tous lui apporteront dans la discussion des lois la contribution de leurs connaissances techniques, de leur expérience de la vie, et surtout de leur com-

pétence professionnelle. Or, ce résultat, grâce auquel toutes les classes de la société se trouveront représentées au Parlement, ne peut, dit-on, être pleinement atteint que par l'indemnité parlementaire.

Enfin l'on invoque un dernier argument en faveur de l'indemnité parlementaire, en dehors des considérations d'équité et de justice, c'est la constatation que de plus en plus on tend à rémunérer des fonctions qui étaient autrefois considérées comme essentiellement gratuites. C'est ainsi qu'en France, dans les jurys criminels, les conseils généraux, les conseils d'arrondissement, les conseils municipaux, nous avons vu s'introduire le système de l'indemnité. N'est-ce pas une preuve que les sociétés modernes ont de plus en plus conscience de leur devoir de rémunérer tous ceux qui viennent leur apporter le concours de leurs lumières et de leur dévouement, parce que c'est à cette condition seule qu'elles peuvent exiger d'eux l'accomplissement strict de la tâche qu'ils ont acceptée ou qui leur est imposée ?

Ces divers arguments ont été habilement résumés dans la motion déposée, en août 1911, devant la Chambre des communes, en vue du rétablissement de l'indemnité parlementaire, par le chancelier de l'Échiquier, M. Lloyd George.

En demandant à la Chambre des communes d'accorder une rémunération à ses membres, M. Lloyd George fait remarquer qu'il est d'autant

plus utile de revenir à la véritable tradition britannique que les conditions de la vie parlementaire ont été profondément transformées. Les membres du Parlement, dit-il en substance, n'ont plus seulement comme autrefois le droit d'intervenir dans l'exercice des pouvoirs législatifs ; ils exercent tous, en réalité, leurs attributions. L'application des programmes législatifs, l'étendue des questions qu'ils visent, l'intérêt qu'ils provoquent dans toutes les classes de la société, contraignent les législateurs à une activité nouvelle. En même temps s'est élargi le cercle où le peuple choisit ses représentants. D'aristocratique la Chambre des communes est devenue démocratique dans sa composition, mais elle reste encore fermée à un grand nombre de citoyens. Sans doute de puissantes organisations politiques ou économiques peuvent envoyer au Parlement et soutenir pécuniairement leurs représentants pendant le temps de leur mandat, mais il n'est pas bon qu'un membre des communes puisse représenter une organisation quelle qu'elle soit, plutôt que l'intérêt général, et le cas Osborne a établi qu'il faut désormais ou restreindre le choix des députés, ou trouver un nouveau moyen qui permette à des hommes compétents, mais sans fortune, de siéger à la Chambre (1).

1. *Bulletin analytique des principaux documents parlementaires étrangers*, n° 40, 7 novembre 1911.

Ces arguments, bien qu'émis dans une circonstance particulière, ne sont pas spéciaux à l'Angleterre. Ils ont une application générale avec les progrès de l'idée démocratique, et nous trouvons une preuve de leur force dans la tendance de plus en plus marquée des États représentatifs à allouer à leurs députés une rémunération légitime.

Nous venons de rappeler les arguments principaux qui ont été mis en avant par les partisans de l'indemnité parlementaire. Pour être complet, il est juste de leur opposer ceux qui sont invoqués par les adversaires de toute rétribution en faveur des représentants de la nation.

Tout en reconnaissant que l'indemnité parlementaire est plus conforme à l'idée démocratique, ils la repoussent en se plaçant sur le terrain de la moralité publique. Le grand reproche qu'ils adressent au système de la rétribution est d'entraîner la création d'une classe de politiciens de carrière qui font de la politique un véritable métier et s'occupent beaucoup plus de leurs propres intérêts que de ceux de leurs électeurs. A leurs yeux, la gratuité assure un meilleur recrutement, parce qu'elle écarte du Parlement la classe des hommes d'affaires et des intrigants, et laisse le pouvoir aux mains d'hommes probes et honnêtes, uniquement préoccupés des intérêts du pays.

Cet argument a une certaine valeur, mais on peut

le combattre en faisant remarquer, avec M. Duguit, que l'absence d'indemnité est plutôt un encouragement pour les députés sans fortune à profiter de leur qualité de député pour se livrer à des spéculations financières (1).

Les partisans de la gratuité observent aussi que l'absence de rémunération n'empêche pas les divers éléments du pays d'être représentés au parlement, et ils citent comme exemple la Chambre des députés sous le gouvernement de Louis-Philippe, dans laquelle on trouvait des fonctionnaires, des commerçants, des industriels, des agriculteurs, etc, mais on peut réfuter cet argument en observant que ce ne sont pas seulement les éléments patronaux qui doivent être représentés à l'Assemblée nationale, mais aussi et surtout dans un pays démocratique les éléments salariés, d'où la nécessité d'une indemnité.

Sans nous attarder sur cette discussion nous concluons qu'il est juste et conforme aux principes démocratiques qu'une indemnité soit accordée aux députés, mais que, toutefois, cette indemnité ne doit pas constituer par son exagération même une lourde charge pour le budget de l'État, parce qu'autrement elle risquerait de provoquer de la part des contribuables de légitimes récriminations. On ne peut que regretter à cet égard qu'en France l'indem-

1. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 1907, p. 804.

nité parlementaire, qui a, d'ailleurs, le caractère d'un véritable traitement, ait été relevée dans des proportions considérables et nullement en rapport avec le renchérissement de la vie. Nous aurons l'occasion de constater qu'en Allemagne cette indemnité est beaucoup plus modérée et qu'elle répond mieux à la conception que l'on doit se faire de sa nature.

CHAPITRE II

SYSTÈME DE LA GRATUITÉ DU MANDAT ÉLECTIF AU REICHSTAG DANS LA CONSTITUTION DU 16 AVRIL 1871

Nous nous proposons dans ce chapitre d'étudier la situation des députés du Reichstag au point de vue de la gratuité de leurs fonctions, telle qu'elle a été consacrée par la constitution du 16 avril 1871. Pourquoi cette question qui ne présente qu'un intérêt secondaire pour le Bundesrath, à raison du caractère même de cette assemblée, a-t-elle une importance si considérable pour le Reichstag ? La réponse est aisée. C'est que cette dernière assemblée, élue au suffrage universel, représente la nation allemande. Ses membres doivent être considérés comme de véritables mandataires pour les intérêts généraux du pays, et tout ce qui touche à leurs immunités, leurs droits, leurs prérogatives, doit avoir pour nous, pour cette même raison, un attrait particulier.

Ce serait sortir de notre sujet que de raconter les origines du Reichstag, mais, peut-être ne sera-t-il

pas inutile pour sa compréhension même de rappeler pour quelles raisons l'homme qui avait combattu de toutes ses forces la démocratie avant son arrivée au pouvoir, Bismarck, crut devoir, lorsqu'il se préoccupa d'organiser la Constitution de l'Empire, introduire dans ce qui devait être l'assemblée représentative de la nation l'esprit démocratique qui se caractérise ici par l'adoption du suffrage universel et du vote secret.

Bien certainement en agissant ainsi, Bismarck n'obéissait pas à une idée théorique. Cette idée théorique, nous la trouvons dans le Grand Duché de Bade où la loi du 24 août 1904 est venue établir le suffrage universel, direct, et secret, et aussi d'une façon plus générale dans toute l'Allemagne du Sud qui a une tendance à s'orienter de plus en plus vers les institutions libérales (1). Mais ces considérations ne devaient pas être d'un grand poids chez l'homme qui était par tempérament un adversaire de la souveraineté populaire, et qui n'avait pas hésité quelques années auparavant à entrer en lutte ouverte avec le Landtag, et à se passer pendant quatre ans de son concours pour le vote du budget. Il y avait donc un autre mobile qui expliquait son attitude. Ce mobile

1. En Bavière, une loi du 10 avril 1906 a substitué le suffrage direct au suffrage à deux degrés et a établi le vote secret, mais sans donner l'universalité de suffrage. Le vote est en effet subordonné au paiement d'un impôt direct quelconque.

était, il l'a déclaré lui-même à plusieurs reprises, le désir de s'assurer l'appui des libéraux allemands. En 1864 Bismarck songeait à l'établissement prochain d'un État fédéral remplaçant l'ancienne confédération germanique et se rendait compte que seul le concours du parti libéral lui permettrait de réaliser son rêve. Aussi voulut-il que le Reichstag fût une Assemblée nationale, ouverte à toutes les classes de la société, et la conséquence logique de cette conception aurait dû être la consécration d'une indemnité parlementaire payable sur le budget de l'État.

Or, que constatons-nous ? l'article 32 de la constitution du 24 juin 1867 proclame le principe de la gratuité du mandat parlementaire. Comment expliquer cette solution, alors que cette même constitution a fait du Reichstag une Chambre populaire, élue sur la base démocratique du suffrage universel ? Comment comprendre que le même homme, Bismarck, après avoir cherché à s'attirer les sympathies du parti libéral pour les raisons que nous savons, n'ait pas, dans le même esprit, décidé que le mandat parlementaire serait rétribué, comme doivent l'être toutes les fonctions publiques ? Du moment que son but était de donner satisfaction aux libéraux allemands qu'il considérait comme le plus ferme soutien de l'idéal unitaire, ne courrait-il pas le risque de mécontenter les hommes sur lesquels il

désirait s'appuyer et d'en faire des adversaires redoutables du gouvernement ?

Ce qui paraît de la part de Bismarck une contradiction et une maladresse est, en réalité, conforme à son caractère et dénote une rare habileté. En flattant le parti libéral, « le chancelier de fer » avait voulu briser les résistances du particularisme, mais il n'avait nullement l'intention de favoriser l'avènement d'une assemblée ultra-démocratique. Une telle conception aurait été en opposition formelle avec ses goûts personnels, son tempérament, sa vie tout entière. Bismarck était par essence un aristocrate ; l'idée d'un législateur brouillon, capable d'entrer un jour en lutte ouverte avec le gouvernement, ne pouvait lui être agréable. Or, il parvenait, du moins pouvait-il l'espérer, à concilier les divers intérêts en présence en laissant nommer au suffrage universel la Chambre populaire, et en décidant que les députés ne seraient pas rétribués. De cette façon, il était certain que la Chambre comprendrait une majorité de députés suffisamment fortunés, animés de sentiments conservateurs et adversaires des doctrines subversives (1). En d'autres termes pour Bismarck, la gra-

1. Il faut noter, au surplus, que tous les fonctionnaires sont éligibles au Reichstag et que, quand ils sont élus, leurs gouvernements respectifs sont tenus de leur maintenir leurs traitements, de leur accorder des congés réguliers pendant la durée des sessions, et de pourvoir à leur remplacement provisoire. La majorité de ces fonctionnaires appartiennent au parti du gouvernement,

tuité du mandat parlementaire apparaissait comme le correctif du suffrage universel. Nous assisterons quelques années plus tard, lorsque ce suffrage fut introduit en Belgique, à un fait analogue, seulement ici la rançon de la victoire populaire sera l'adoption du vote plural.

Ce n'est pas à dire cependant que le projet de Bismarck ait été accepté sans difficulté. Les gouvernements confédérés étaient tout disposés à reconnaître les avantages de la gratuité ; elle existait dans leurs États et il leur paraissait naturel qu'elle fût étendue à la Chambre populaire fédérale ; ils y voyaient une compensation à l'introduction du principe du suffrage universel. Mais au sein du Reichstag lui-même, la résistance fut, au contraire, très vive. Les partisans de l'indemnité parlementaire étaient nombreux ; ils comprenaient toute la gauche et presque la totalité du parti catholique, c'est-à-dire la majorité de l'assemblée. Ils s'efforçaient de démontrer que l'indemnité parlementaire était une chose juste et légitime en soi, et le chef du parti catholique, Windthorst, exprima très nettement l'opinion

mais non pas tous, cependant, car il faut remarquer qu'en Allemagne, le fonctionnaire ne peut être dépouillé de sa charge que pour des manquements professionnels très graves ; encore dans ce cas a-t-il toujours la faculté de former un recours devant le tribunal administratif supérieur qui n'hésite pas à casser impitoyablement toute décision arbitraire.

que, dans un pays à fortune divisée comme l'Allemagne, il était nécessaire de payer les députés. Sachant que la majorité du Reichstag était favorable à cette conception, avec beaucoup d'habileté, il déposa un amendement dont l'objet était de ne pas donner à la question de solution constitutionnelle, mais de laisser au législateur le soin de la trancher dans le sens qui lui paraîtrait préférable.

Le Reichstag voulut même aller plus loin que Windthorst. Il adopta en première lecture une proposition en vertu de laquelle ses membres recevraient du Trésor fédéral des frais de voyage et des indemnités assez élevées déterminées par la loi (1). L'avantage de cette procédure était que le principe de l'indemnité se trouvait posé dans la Constitution elle-même, et qu'elle était, dès lors, plus à l'abri des fluctuations de la politique. Mais ce vote avait vivement mécontenté le chancelier, et devant son attitude intransigeante et l'opposition ouverte des gouvernements confédérés, le Reichstag ne crut pas devoir maintenir sa décision. Finalement, et après de longs débats, le texte de l'article 32 fut adopté. Il est ainsi conçu : *Les membres du Reichstag ne peuvent recevoir pour les fonctions qu'ils remplissent à ce titre, aucun traitement ou indemnité.* La Consti-

1. *Materialen*, t. II, p. 168, t. III, p. 1204.

tution du 16 avril 1871 reproduit textuellement cette disposition.

Remarquons la formule large de l'article 32 : *Ni traitement, ni indemnité*. Cette formule bannit à la fois le traitement et l'indemnité qu'elle distingue soigneusement. C'est, qu'en effet, les deux choses sont bien différentes. L'indemnité — nous reviendrons au cours de notre étude plus longuement sur ce point — est le remboursement plus ou moins large des dépenses effectuées à l'occasion de l'exécution d'un mandat ou d'une entreprise, et se présente à nous comme étant avant tout la compensation d'une perte. Le traitement, au contraire, est un véritable salaire ; il n'a pas en vue le remboursement de dépenses, mais la rétribution d'un travail ; par cela même il est plus élevé que l'indemnité. Malheureusement, il existe dans la plupart des Constitutions une tendance regrettable à confondre les deux choses. C'est ainsi que notre Constitution de 1875 (art. 26 de la loi du 2 août 1875 pour le Sénat, et article 17 de la loi du 30 novembre 1875 pour la Chambre des députés) emploie le terme d'indemnité, alors qu'en réalité il s'agit d'un véritable traitement. A plus forte raison en est-il ainsi depuis la loi du 23 novembre 1906, qui a porté de 9.000 à 15.000 francs le montant de l'allocation en argent attribuée aux membres du Parlement. En Allemagne, au contraire, nous sommes bien en présence d'une

indemnité, indemnité qui comprend le paiement d'une somme d'argent et la franchise de circulation dans certaines conditions.

Le principe consacré par l'article 32 était aussi formel que possible, et exprimé en termes qui ne pouvaient laisser aucun doute sur les intentions du législateur. C'était toute allocation en faveur des députés qui se trouvait écartée par la constitution ; donc allocation en argent comme allocation en nature, sans qu'il y eût lieu de distinguer entre les personnes de qui elle émanait.

Voici comment s'exprime à ce sujet M. Laband :
« D'après ce principe constitutionnel, le mandat au Reichstag doit avoir le caractère d'une fonction honorifique ; les sacrifices et les dépenses qu'entraîne pour les députés l'acceptation du mandat, sont à la charge de chacun d'eux (1). »

Cette gratuité était même poussée jusqu'à l'extrême. Dans son très intéressant article sur les institutions de l'empire allemand, M. Wetterlé fait remarquer que toutes les consommations prises à la buvette devaient être payées, et qu'on ne mettait même pas de sucre dans le légendaire verre d'eau des orateurs (*le Correspondant*, 1905, p. 1061).

La prescription de l'article 32 entraînait les règles de droit suivantes :

1. Laband, *le Droit public de l'empire allemand* (trad. fr.), t. I, p. 537.

1^o Tout contrat de droit civil par lequel on promettait ou assurait à un membre du Reichstag un traitement ou une indemnité pour son activité au Reichstag, devait être considéré comme inefficace d'une façon absolue et ne pouvait engendrer aucune action. Il en était de même des dispositions testamentaires et des fondations qui pouvaient avoir pour but d'assurer à des membres du Reichstag des indemnités ou des traitements pour leurs fonctions.

M. Laband dit à ce sujet : « Les actes de ce genre se font toujours en contradiction d'une loi prohibitive expresse ; ils sont nuls d'après le paragraphe 134 du Code civil de l'Empire. En effet, la prohibition des indemnités à l'article 32 a été établie — cela ressort avec évidence des délibérations du Reichstag constituant — comme un correctif politique du droit de suffrage universel direct, et posée par les gouvernements comme condition d'acceptation du plan de Constitution voté par le Reichstag. La prohibition des indemnités repose donc sur l'intérêt public ; c'est une règle de droit impérative qui ne peut pas être violée ou éludée par des actes de droit privé (1). »

2^o Les gouvernements n'avaient pas le droit de payer sur leurs fonds particuliers un traitement ou

1. Laband, *le Droit public de l'empire allemand* (trad. fr.), t. I, p. 538 et 539.

une indemnité aux membres du Reichstag élus sur leur territoire. Ils ne pouvaient y être autorisés que par une loi spéciale de leur État, ou pour une période budgétaire déterminée par la loi de leur budget propre. Et encore dans ces deux cas cette disposition de la loi locale était nulle en vertu de l'article 2 de la Constitution de l'Empire ainsi conçu :

Les lois de l'Empire l'emportent sur les lois de chaque État.

Elle devait, par suite, céder le pas à la disposition de l'article 32 de la Constitution ;

3° Le gouvernement de l'Empire ne pouvait pas payer de traitement ou d'indemnité aux membres du Reichstag sur les fonds de l'Empire, et aucun crédit ne pouvait être inscrit à cet effet au budget de l'Empire.

En résumé, les associations comme les simples citoyens n'avaient pas le droit de rétribuer sous une forme quelconque les députés au Reichstag, et les États particuliers eux-mêmes n'auraient pas pu, sans violer la Constitution, servir une indemnité à leurs élus à l'Assemblée nationale. Cette situation devait durer jusqu'à la loi du 21 mai 1906, mais nous allons voir qu'il fut porté à la règle légale des atteintes, atteintes qui émanèrent soit de la loi elle-même, soit de certains partis politiques.

§ 1. — ATTEINTES PORTÉES PAR LA LOI AU PRINCIPE
DE LA GRATUITÉ

Très peu de temps après le vote de la Constitution de 1871, le Parlement, se rendant compte des charges qui pesaient sur les membres du Reichstag par suite de l'adoption du principe de la gratuité du mandat parlementaire, apporta à ce régime une légère atténuation en décidant dans la loi du budget du 5 juillet 1873 que ses membres bénéficieraient du parcours gratuit sur tous les chemins de fer allemands pendant toute la durée des sessions, augmentée de périodes de huit jours avant l'ouverture et après la clôture.

Cette décision devait avoir des répercussions sur le budget de l'Empire. A cette époque, les chemins de fer de l'Empire n'étaient pas tous étatisés comme ils le sont aujourd'hui. Un certain nombre appartenaient à des compagnies privées, et le gouvernement fédéral se trouva naturellement dans l'obligation de dédommager ces compagnies par le paiement d'une indemnité. Cette indemnité fut fixée, par la loi du 18 février 1874, à la somme ferme de 14.000 thalers (1).

Le Bundesrath ne devait pas, d'ailleurs, tarder à

1. *Annuaire de législation étrangère*, 1874, p. 75.

apporter à ce régime une modification importante. Ayant constaté que beaucoup de députés socialistes mettaient à profit cette gratuité de voyages pour aller fomenter des grèves sur tous les points de l'Empire, il limita, en 1884, le privilège de la gratuité au parcours entre le domicile du député et la ville où siège le Reichstag (1).

Une deuxième atteinte, qui fut portée par la loi, à peu près à la même époque que la première, au principe de la gratuité, est relative aux membres des commissions. Presque immédiatement après la guerre de 1870-1871, le gouvernement allemand se préoccupa, dans le but de compléter l'unité, de la préparation des grands Codes allemands, et pour cela, il fut nécessaire de constituer plusieurs grandes commissions (2). Les membres de ces commissions étaient assujettis à un travail considérable, et il parut injuste, étant donné que la majorité d'entre eux se trouvaient obligés de négliger leurs propres affaires dans un but d'intérêt général, de ne pas leur accorder une compensation. Une loi du 23 décembre

1. Laband, *le Droit public allemand* (trad. franç.), t. I^{er}, p. 540.

2. Ces commissions avaient été instituées pour l'étude des projets de loi, sur l'organisation judiciaire, sur la procédure criminelle et la procédure civile. Elles étaient autorisées à continuer leurs travaux dans l'intervalle de la clôture de la session au commencement de la suivante.

1874 vint leur allouer une indemnité annuelle de 2.400 marks.

Voilà donc une première catégorie d'atteintes à la gratuité du mandat législatif. Les réformes, qui en furent la conséquence, s'inspirèrent, sans doute, de considérations d'équité, mais elles paraissent surtout avoir été dictées par le désir d'assurer une plus grande assiduité chez les membres du Reichstag et chez les membres des commissions. Elles ne donnent pas lieu à des remarques particulières.

Beaucoup plus intéressantes sont les atteintes de la deuxième catégorie. Celles-ci n'ont jamais été consacrées par la loi ; elles constituent, au contraire, des moyens employés par un parti politique pour la tourner et méritent par leur organisation même de retenir notre attention plus longtemps.

§ 2. — ATTEINTES PORTÉES PAR UN PARTI POLITIQUE AU PRINCIPE DE LA GRATUITÉ

L'article 32 avait été, nous le savons, introduit dans la constitution dans le but évident de gêner le recrutement des représentants du parti socialiste. Le gouvernement pouvait croire que même dans certaines circonscriptions si ce parti était assez fort pour espérer un succès il reculerait devant la bataille parce qu'il ne trouverait aucun candidat assez riche pour

supporter les frais de séjour dans la capitale et les frais de voyage. Les faits ne devaient pas tarder à démentir ces pronostics. Le parti socialiste était admirablement organisé (1). Il possédait une caisse prospère, et comme il aspirait à conquérir dans l'Assemblée nationale le plus grand nombre possible de sièges, il n'hésita pas à assurer par ses propres forces une rémunération convenable à ses représentants. Il prit l'habitude d'allouer aux élus du parti, en dehors des frais de voyage (et nous avons vu qu'à partir de 1873 les députés bénéficièrent sous certaines conditions de la gratuité de transport) des jetons de présence de 9 à 12 marks. Ce système présentait ce double avantage de permettre l'entrée des députés socialistes au Reichstag, et de les encourager à assister régulièrement aux séances (2). A ce

1. M. Hitier, dans une très-intéressante conférence faite en 1898 à l'Université de Grenoble, s'exprime ainsi à ce sujet : « De même que la France, au siècle dernier, a pris l'initiative de l'émancipation politique, l'Allemagne aujourd'hui prétend être à la tête du mouvement d'émancipation sociale. Les chefs du parti socialiste allemand proposent, comme modèle à leurs coréligionnaires des autres pays, leur organisation, leur discipline, leur tactique, et il est certain que dans cet ordre d'idées, la démocratie allemande peut à bon droit revendiquer le premier rang ». (*Annales de l'Université de Grenoble*, 1899. p. 17).

2. Cette pratique a été aussi, au cours du xix^e siècle, celle des Trade-Unions anglaises. C'étaient celles-ci qui faisaient les frais de l'élection des députés ouvriers et leur fournissaient une allocation suffisante pendant la durée de leur mandat parlementaire. La célèbre affaire Walter Osborne qui commença à être plaidée

dernier point de vue les députés socialistes étaient dans une situation supérieure à celle de la plupart des membres des autres groupes. Ayant des goûts modestes, appartenant parfois à la classe ouvrière, ils trouvaient la rémunération qui leur était accordée par leur parti très suffisante pour les faire vivre, et, comme d'autre part, ils avaient complètement abandonné leur profession, rien ne leur était plus facile que de consacrer tout leur temps aux affaires publiques. Leur exactitude aux séances générales qui contrastait avec le relâchement des autres députés ne pouvait avoir que les plus heureux résultats pour le parti auquel ils appartenaient. Il était dès lors évident que grâce à la discipline qui animait ses membres et grâce au zèle dont ceux-ci faisaient preuve, le parti socialiste ne pouvait que voir grandir son influence. Or cette discipline et ce zèle étaient dûs dans une large mesure à la pratique du système des jetons de présence dont nous venons de parler.

Les conservateurs ne furent pas longs à constater les progrès du parti socialiste ; ils s'en émurent et s'attaquèrent à ce qu'ils considéraient comme en étant

en 1905, et eut un si grand retentissement dans tout le Royaume Uni fut motivée par les résistances de certains trade-unionistes à cette pratique. Elle a été pour beaucoup dans la réforme de 1911 qui a rétabli dans la Grande Bretagne l'indemnité parlementaire. Voir Esmein, *Revue politique et parlementaire : L'affaire Osborne et la question de l'indemnité parlementaire en Angleterre*, 1910, t. 66, p. 443.

la cause principale. A leurs yeux le système si ingénieux de rémunération imaginé par les socialistes était contraire à la constitution, et ne pouvait être toléré plus longtemps. Un de leurs membres, le professeur Thudichum alla même jusqu'à proposer que l'on considérât comme démissionnaire tout député qui aurait consenti à accepter une indemnité quelconque. Une telle prétention était exorbitante et aucun texte de la constitution ne pouvait lui servir de base (1).

Une autre théorie, d'apparence tout au moins plus sérieuse, fut imaginée par les adversaires du parti socialiste. Elle se basait sur les articles 331, 332 et 333 du Code pénal qui visaient le cas où un fonctionnaire accepte ou exige des dons ou des avantages pour accomplir un acte de sa compétence (2). Pour

1. M. Laband considérait l'article 32 comme une *lex imperfecta*. En effet il ne menaçait d'aucune peine de droit celui qui, en qualité de membre du Reichstag, acceptait un traitement ou une indemnité, ni celui qui le lui accordait. Pour le savant jurisconsulte ni la perte de la qualité de membre du Reichstag, ni aucune autre conséquence de droit public n'étaient attachés à la violation de l'article 32 et le Code pénal n'en faisait pas un acte punissable. *Laband, Le droit public de l'Empire allemand*, t. I, p. 537.

2. ART. 331. — Tout fonctionnaire qui accepte des dons pour faire un acte de sa compétence, même non entaché d'irrégularité, ou qui pour le même acte sollicite ou se fait promettre des avantages d'autre nature, sera puni d'une amende de 300 marks ou d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois.

ART. 332. — Tout fonctionnaire qui accepte des dons pour faire un acte de sa compétence, mais entaché d'une grave irrégularité, ou qui pour ce même acte sollicite ou se fait promettre des avan-

étendre ces textes aux membres du Reichstag, il suffisait de les assimiler à des fonctionnaires. C'est ce qu'on ne manqua pas de faire. Mais en réalité cette théorie qui paraît au premier abord assez séduisante ne résiste pas à l'analyse. A supposer que les députés du Reichstag soient des fonctionnaires, et c'est là un point très contestable en Allemagne, comme il l'est en France pour les députés et les sénateurs, il est bien certain qu'ils ne le sont pas dans le sens du Code pénal qui s'applique seulement aux titulaires des fonctions administratives ou judiciaires. Les poursuites qui auraient été intentées de ce chef étaient condamnées d'avance à un échec, et le gouvernement s'en rendit si bien compte qu'il s'abstint de les exercer (1).

tages d'autre nature, sera enfermé pour corruption dans une maison de correction pour une durée qui peut atteindre cinq ans, ladite peine pouvant être transformée en simple prison, s'il y a des circonstances atténuantes.

ART. 333. — Celui qui fait des dons ou offre des avantages d'autre nature à un fonctionnaire civil ou militaire en vue de lui faire accomplir un acte de sa compétence, mais entaché d'une grave irrégularité, encourra pour corruption la peine de l'emprisonnement, et peut en outre être privé de ses droits civils et politiques. En cas de circonstances atténuantes, la peine peut être transformée en une amende pouvant s'élever jusqu'à 1500 marks.

1. M. Laband dit à ce sujet : « Mohl, *Reichsstatsrecht*, p. 369, se trompe encore plus, quand il tient l'acceptation ou l'offre d'indemnités ou de traitements pour actes punissables et veut leur appliquer les § 332, 333 du Code pénal. Sans parler des autres motifs qui les rendent inapplicables ici, ces dispositions du Code pénal ne visent que les fonctionnaires, la corruption des fonction-

Le gouvernement se trouvait très embarrassé. Il chercha un autre moyen et ne tarda pas à découvrir dans l'arsenal des lois un certain nombre de textes qui lui permirent de frapper les députés bénéficiaires d'une indemnité, tout en présentant, il est vrai, l'inconvénient de ne s'appliquer qu'à la Prusse.

La Prusse avait conservé en vigueur un Code, l'*Allgemeines Landrecht* (droit général du pays), qui datait du XVIII^e siècle et traitait de toutes sortes de questions. Or, les articles 172, 173, 205 et 206 de ce Code visaient les personnes qui avaient reçu un paiement en vue d'un acte en contradiction avec quelque disposition formelle d'une loi prohibitive et les punissait en leur interdisant de conserver cette somme (1). Celle-ci n'était pas d'ailleurs restituée au *solvens*, mais confisquée au profit de

naires ; or, les membres du Reichstag ne sont pas des fonctionnaires et le paiement d'un traitement ou d'une indemnité n'est pas un acte de corruption. *Le Droit public de l'Empire allemand*, p. 537, note 2.

I. ART. 172. — La personne qui a versé une certaine somme, en vue d'un acte, qui est en contradiction avec quelque disposition expresse d'une loi prohibitive, ne peut en réclamer le remboursement.

ART. 173. — Mais le fisc a le droit de priver celui qui a reçu cette somme de ce profit défendu.

ART. 205. — Le fisc peut redemander à toute personne ce qui lui a été donné dans un but illicite.

ART. 206. — Il en est de même de ce qui a été donné dans un but contraire à l'honnêteté, dès que le but et le caractère blâmable de l'acte ont été connus de la personne qui a reçu cette somme d'argent.

l'État. Il semblait que l'on pouvait faire rentrer le paiement des jetons de présence aux membres du Reichstag tel qu'il était effectué par les caisses socialistes dans les cas prévus par le Landrecht. Ce fut, du moins, l'opinion du gouvernement qui, dans le courant des années 1885 et 1886, engagea de nombreuses poursuites. Il devait se heurter, tout d'abord, à la résistance des tribunaux. Ceux-ci ne contestaient pas qu'il fût possible d'appliquer aux cas qui leur étaient soumis les dispositions invoquées par le gouvernement, mais prétendaient que l'interprétation qu'il donnait à l'article 32 de la Constitution n'était pas exacte. A leurs yeux, ce texte interdisait seulement le paiement aux députés d'une indemnité par le Trésor public. Il n'avait pas d'autre signification, et c'était en forcer le sens que de soutenir qu'il prohibait le versement d'une rétribution par les particuliers.

Les avocats des députés socialistes avaient aussi présenté un autre argument, d'un caractère constitutionnel. Il consistait à prétendre que les réclamations du gouvernement prussien devaient être repoussées, parce que la Prusse n'avait pas qualité pour défendre la Constitution impériale, mais devait laisser ce soin aux autorités fédérales. Les tribunaux n'accueillirent pas cette dernière argumentation. Il n'en était pas moins vrai que le gouvernement avait subi un échec. Il essaya de le réparer en saisissant de la question les Cours d'appel, et celles-ci ayant

accepté l'interprétation non restrictive de l'article 32, il obtint gain de cause (1).

Cette jurisprudence ne pouvait être que très préjudiciable au parti socialiste, parce qu'elle devait avoir normalement pour résultat de compromettre le recrutement des représentants du parti au Reichstag. On pouvait, en effet, redouter que les candidats socialistes, craignant de ne recevoir aucune rétribution, ne vinssent à faire défaut dans plusieurs circonscriptions de la Prusse. Toutefois on finit par s'adapter au nouveau régime. Les caisses socialistes continuèrent à payer comme auparavant les députés du parti, seulement au lieu d'agir au grand jour, comme elles le faisaient jusqu'alors, elles agirent secrètement. En réalité, tout le monde savait que les députés socialistes étaient indemnisés par la caisse de leur parti, mais les précautions étaient si bien prises qu'il fut toujours impossible à la police de se procurer des preuves susceptibles d'être produites devant les tribunaux.

Le principe de la gratuité restait donc intangible, tout au moins en théorie, et si les socialistes avaient cherché et trouvé, en dépit de la jurisprudence, le moyen de tourner la loi à leur profit, il n'en était

1. Jugement du tribunal d'empire du 25 novembre 1886. *Décision en matière civile*, t. XVI, p. 89 et suiv. — Voir sur cette question une étude approfondie de Fuchs, *die Diäten processe in Preussen*, dans l'*Archiv für öffentl. Recht* II.

pas de même des autres partis. Jamais ni le parti conservateur, ni le parti national libéral, ni le parti du centre pour ne citer que les principaux partis politiques en Allemagne, n'eurent recours au procédé dont nous venons de parler. La raison tenait à la situation sociale des représentants de ces partis. Presque tous étaient des commerçants, des industriels, des personnes appartenant à des professions libérales, des propriétaires fonciers ; ils n'avaient pas besoin pour vivre d'une indemnité ou d'un traitement, parce qu'ils trouvaient des ressources suffisantes soit dans le produit de leur travail, soit dans leurs revenus personnels.

Il n'en était pas moins certain que la gratuité du mandat législatif produisait des effets regrettables sur le travail de la Chambre. Alors même qu'on aurait laissé de côté en faveur de la nécessité d'une réforme l'argument théorique de la légitimité de l'indemnité, il était un fait très grave qu'on ne pouvait négliger, c'était le manque d'assiduité des députés. On ne pouvait adresser ce reproche aux députés socialistes. Par amour-propre, parce qu'ils constituaient une minorité, et aussi parce que l'indemnité leur était versée sous forme de jetons de présence, et les incitait à consacrer tout leur temps à l'exercice de leur mandat, ils se faisaient remarquer par leur régularité et leur assiduité. Mais on ne pouvait en dire autant des députés des autres partis. Rem-

plissant leur mandat sans aucune rémunération, beaucoup d'entre eux s'habituaient à considérer leur fonction comme purement honorifique. Le gouvernement eut une tâche très lourde et trop souvent dans les grandes discussions qui eurent lieu au Reichstag, il dut soutenir à peu près seul le poids de la lutte contre le socialisme (1). Lorsque nous retrace-

1. On comprend, dès lors, dit M. Wetterlé, l'extrême difficulté que tous les partis rencontrent dans le choix de leurs candidats. D'un côté, le député néglige ses affaires privées, de l'autre, il est obligé de faire personnellement tous les frais de ses séjours dans la capitale. Seuls, les socialistes ont su, grâce à leur excellente organisation, se tirer d'embarras. C'est, en effet, la caisse du parti qui verse à leurs représentants au Reichstag des jetons de présence de 9 à 12 marks. (*Le Correspondant*, année 1905, p. 1061).

Plus affirmatif encore est le Dr H. Pachnicke, député du Reichstag, dans un très intéressant article qu'il a fait paraître dans *la Revue politique et parlementaire* en 1895 sur l'organisation du travail dans le Reichstag allemand: « Quel spectacle, dit-il, offre le Reichstag! Le nombre de voix nécessaires est de 199 voix, c'est-à-dire la moitié plus une du nombre de députés. En fait, les décisions sont prises la plupart du temps par une Chambre incapable de voter. Même dans des circonstances importantes, l'on ne trouve guère au commencement des séances que 40 à 50 députés présents. Ce nombre s'élève parfois dans le cours de la séance à 100 ou 120, mais pour peu qu'elle se prolonge, il ne tarde pas à diminuer de nouveau.

» C'est seulement lorsqu'il s'agit de décision grave à prendre ou de discussions qui promettent d'être passionnantes que la salle se remplit davantage. Ce grand nombre d'absences ordinaires est fâcheux; d'abord il prouve de la part des élus un mépris de leur mandat, qui ne peut pas amener la considération des électeurs; il a ensuite, et surtout, le grand tort de permettre à une minorité de faire indéfiniment traîner une discussion en longueur. Si l'on voulait endiguer le flux des paroles de la minorité

rons les incidents qui marquèrent les débats sur la loi de 1906, consacrant le principe de l'indemnité parlementaire, nous aurons l'occasion de revenir sur cette question et nous constaterons que le gouvernement lui-même, par l'organe du Comte Posadowski, Secrétaire d'État, fut obligé de reconnaître les graves inconvénients qu'entraînait le système de la gratuité.

D'autre part certains partis politiques qui étaient autrefois hostiles à l'idée de rétribution, tel le parti national-libéral, s'étaient laissé gagner à la cause de l'indemnité et il était bien évident qu'au commencement de ce siècle il y avait dans le pays tout entier et au sein du Parlement une forte majorité en faveur de la révision de la Constitution. On pouvait dire que l'opinion publique était mûre pour la réforme. Cette réforme devait être réalisée par la loi du 21 mai 1906, et c'est à son étude que nous allons consacrer le chapitre suivant.

par une proposition de clôture, cette même minorité userait aussitôt de son droit de réclamer le recensement des députés présents, et la maladie chronique tournerait à l'état de crise aiguë, l'incapacité de voter qui existe latente et secrète serait rendue publique, le Reichstag devrait lever la séance. On a beaucoup parlé et écrit sur cette incapacité perpétuelle de voter. Quoi qu'on ait fait, elle paraît appartenir à ce genre de maux dont on ne peut se débarrasser, ou tout au moins dont on ne pourra se débarrasser que lorsqu'on aura secoué la lassitude politique qui depuis quelque temps envahit tant d'esprits (*Revue pol. et parl.*, 1895, p. 78-79).

Toutefois, il nous paraît indispensable de rappeler auparavant en quelques mots les tentatives qui furent faites pour introduire dans la Constitution impériale le principe de l'indemnité parlementaire.

A la fin du xix^e siècle plusieurs propositions tendant à l'abrogation de l'article 32 furent déposées sur le bureau du Reichstag. Il importe de signaler à ce sujet en 1875 une motion de M. Schulze-Delitzsch, d'après laquelle tous les députés auraient joui d'une indemnité de voyage et de séjour. C'eût été l'extension aux députés des dispositions de la loi du 23 décembre 1874 dont nous avons parlé, relative aux membres des commissions parlementaires. Le Reichstag émit bien un vote favorable sur cette motion, mais le Bundesrath refusa de le suivre (1).

L'opposition à la réforme venait d'ailleurs surtout du prince de Bismarck. Il fut toujours hostile à l'indemnité législative. M. Lavissee nous raconte, dans un remarquable article paru dans *la Revue des deux Mondes*, en 1873 et qui a pour titre : *Une visite au Parlement d'Allemagne*, que pour affirmer ses convictions d'une façon plus éclatante, il avait fait inscrire dans la salle des Pas Perdus, au-dessus du

1. *Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 208-209.

médailhon d'Uhland, ce quatrain tiré des vers du poète :

Dédaigneux d'un vil salaire,
Travailleurs pleins de zèle et sujets pleins de foi
Vous respectez ensemble et le droit populaire
Et la volonté du roi (1).

Et en 1884 à une réclamation formulée par un député du Reichstag en faveur de l'indemnité parlementaire, il faisait la réponse suivante : « On ne s'est pas demandé lorsqu'on a décidé la gratuité du mandat, si vous pourriez ou non, avec telle ou telle somme, faire à Berlin un séjour agréable ; on a voulu élever une barrière contre le parlementarisme professionnel. On s'est dit que le pays se porte d'autant mieux que les sessions sont plus courtes, et que le Parlement se compose d'hommes possédant une compétence technique » (2).

C'est incontestablement à l'hostilité de Bismarck qu'il faut attribuer pour une large part l'échec de la réforme. Même après sa disgrâce survenue en 1890, ses idées prédominèrent et les intentions du gouvernement ne se modifièrent que beaucoup plus tard sur ce point.

Il n'est pas sans intérêt à propos de l'attitude de

1. E. Lavisce, *Une visite au Parlement d'Allemagne*, (*Revue des deux Mondes*, 1^{er} novembre 1873, p. 198.)

2. Flandin, *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*.

Bismarck en cette circonstance et, d'une façon générale, de sa conduite vis-à-vis des socialistes, de rappeler la façon dont il avait agi quelques années auparavant.

En 1878, estimant qu'il n'était pas possible de combattre le socialisme par les moyens ordinaires, il présenta au Reichstag un projet de loi qui devint la loi du 21 octobre 1878 et dont le titre est : « Loi contre les tendances constituant un danger public de la démocratie sociale, *Gezetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Social demokratie*.

Cette loi avait un caractère de loi d'exception. Elle devait s'appliquer en fait à un parti politique déterminé, bien que dans la pratique il dût être quelquefois difficile de tracer une limite précise entre ce qui pouvait et ce qui ne devait pas être dénommé socialiste. Elle visait la propagande faite : 1° par les associations ; 2° par les réunions publiques ; 3° par la presse ; 4° par les cotisations en argent.

Parmi les associations étaient interdites toutes celles qui par leurs tendances social-démocratiques, socialistes ou communistes, avaient pour but le renversement de l'ordre des choses établi dans l'État et dans la société. Il en était de même des associations dans lesquelles se manifestaient, d'une manière propre à mettre en danger la paix publique, et en particulier, à porter atteinte à la concorde entre les classes de la population, des tendances social-démo-

cratiques, socialistes ou communistes. Il n'y avait pas jusqu'aux *Kassenvereine*, sortes de sociétés de secours mutuels, qui ne fussent atteintes.

Aux termes de cette loi devaient être également dissoutes les réunions dans lesquelles se manifestaient des tendances social-démocratiques, socialistes ou communistes, ayant pour but le renversement de l'ordre des choses établi dans l'État ou la société, et même les réunions accompagnées de faits justifiant la supposition qu'elles ont pour but de favoriser les tendances social-démocratiques, socialistes ou communistes. Aux réunions étaient assimilés les divertissements publics et les cortèges publics.

En troisième lieu étaient prohibés les publications et les écrits périodiques dans lesquels se manifestait le même esprit socialiste.

Enfin, et il y a ici un rapprochement intéressant à faire avec notre sujet, il était, aux termes de l'article 16, interdit de recueillir des cotisations destinées à la propagande des idées socialistes.

Les sanctions établies par la loi étaient très sévères. Elles consistaient en des amendes pouvant s'élever jusqu'à 1000 marks et dans une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an.

La durée d'application de cette loi ne devait pas dépasser le 31 mars 1881, mais, au mois de mai 1880, le gouvernement en obtint la prolongation jusqu'au 30 septembre 1884, puis dans la suite

jusqu'au 30 septembre 1890. Ce n'est qu'à cette date que prit fin le régime qu'elle avait inauguré (1).

Au commencement de l'année 1892 dans la séance du 12 janvier la question de l'indemnité législative fut discutée à nouveau devant le Bundesrath, mais les débats furent loin d'être passionnants, et nous ne saurions mieux faire à ce sujet que de citer l'appréciation qu'en donne M. Drioux ; « Ce fut, d'ailleurs, une discussion bien platonique : elle ressemblait bien plus à une conversation humoristique entre collègues revenant de vacances, et cherchant à se remettre doucement au travail qu'à un débat parlementaire. Il y fut question des bancs généralement vides de l'assemblée, et du peu d'assiduité des représentants ; mais il paraît qu'en Allemagne on éprouve un certain dédain pour les parlementaires de profession ; on craignit en enlevant au mandat de député son caractère de gratuité de donner naissance à cette catégorie d'hommes politiques » (2).

Comme il fallait s'y attendre la discussion n'aboutit pas.

Le 8 mai 1901 une nouvelle proposition tendant à

1. Ebray, *Revue politique et parlementaire* 1897 ; août 1897, p. 285.

2. *Annuaire de législation étrangère*, 1893. Notice générale sur les travaux du Parlement allemand pendant l'année 1892.

l'allocation d'une indemnité de présence fut déposée au Reichstag par MM. Grœber, Lerng et un certain nombre de leurs collègues; elle fut adoptée par 185 voix contre 40, ce qui représentait une majorité importante en faveur de la réforme, et dénotait le désir formel du Reichstag de modifier l'état de choses existant. Mais encore une fois le Bundesrath refusa son approbation à la proposition qui lui était soumise.

CHAPITRE III

VOTE DE LA LOI DU 21 MAI 1906

§ 1. — PROPOSITIONS D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Depuis les élections de 1903, le Reichstag ne laissa passer aucune occasion d'affirmer la nécessité d'allouer une indemnité à ses membres pour les frais de leur séjour dans la capitale pendant les sessions de la Chambre. Des résolutions très nombreuses furent prises dans ce sens à la suite de motions répétées émanant soit du centre, soit du parti national-libéral. La majorité du Reichstag s'affirmait, donc, de plus en plus hostile au principe de la gratuité qui avait déjà, comme nous l'avons fait observer, reçu des atteintes importantes. Elle faisait remarquer que la gratuité avait manqué tous ses buts, qu'elle n'avait assuré ni l'éviction des socialistes, ni la rapidité des discussions, et qu'elle avait, par contre, le grand inconvénient d'entraîner le manque d'assiduité des députés aux séances. Seuls les ultra-conservateurs, pour des raisons déjà indiquées et faciles à com-

prendre, demeuraient fidèles au principe solennellement consacré par la Constitution.

Et, toutefois, malgré la volonté nettement affirmée de la Chambre qui représentait l'opinion publique, le Bundesrath se refusa longtemps à accéder à ses désirs. C'est ainsi que dans le numéro du 14 décembre 1905 du *Bulletin du Reichstag*, dans la section consacrée à la suite donnée par le Bundesrath aux résolutions du Reichstag votées pendant les neuvième, dixième et onzième sessions, nous relevons, en face de la résolution du Reichstag du 14 mai 1904 au sujet de l'attribution d'une indemnité aux députés, la mention suivante : « La résolution du Bundesrath est encore à formuler ».

Devant cette attitude du Bundesrath, le centre et la fraction nationale-libérale du Reichstag crurent devoir appeler à nouveau dans la session de novembre 1905 l'attention du Bundesrath sur l'urgence que présentait la solution de la question. Ce fut le centre, cette fois, qui déposa la proposition de loi. Elle était rédigée dans le même sens que celles qui avaient été déposées les années précédentes par le centre lui-même et par le parti national-libéral lequel donna, dans la circonstance, son entière adhésion au texte qui lui était soumis.

La nouvelle proposition était ainsi conçue :

L'article 32 de la Constitution de l'Empire est remplacé par les dispositions suivantes :

Les membres du Reichstag auront droit pendant les sessions législatives ainsi que pendant les huit jours qui précéderont et suivront ces sessions au libre parcours sur les chemins de fer. Ils recevront, en outre, du Trésor public, par journée de présence au Reichstag, une indemnité de 20 marks. Sont considérés comme équivalents aux séances, les jours que le député passe hors de la Chambre, lorsqu'il a été chargé d'une mission pour le compte de celle-ci. On déduira de cette indemnité le montant des journées d'indemnité qu'un membre de la Chambre aura touché, comme représentant d'une autre corporation politique.

De son côté, M. Bassermann avait déposé une proposition de loi ayant pour objet l'établissement, au profit des députés, d'une indemnité pécuniaire et du droit pour eux de voyager gratuitement sur les chemins de fer.

Les sentiments du Reichstag sur le principe même de l'indemnité parlementaire n'étaient pas douteux. Nous en avons une preuve dans un incident qui eut lieu à la Chambre dans la journée du 29 novembre 1905, qui devait être consacrée à la constitution du bureau. Après l'accomplissement de cette formalité, un des secrétaires ayant donné lecture de la longue liste des projets qui avaient été envoyés par le Bundesrath au Reichstag, le président crut devoir faire remarquer l'intérêt qui s'attachait à ce fait unique que le Bundesrath n'avait pas adressé au Reichstag moins de trente-cinq projets, et cela avant même la constitution de son bureau. Il ajouta qu'il

souhaitait que le zèle des représentants des États fédéraux dans le Bundesrath servit de stimulant pour le Reichstag lorsqu'il s'agirait d'expédier ces projets. Au cours de la discussion qui s'ouvrit sur le premier de ces projets, un député releva ces paroles dans les termes suivants : « Si le Bundesrath s'obstine pendant cet hiver à ne pas se mettre d'accord avec le Reichstag sur la question de l'indemnité, rien ne sera moins assuré que l'expédition par nous de la tâche qu'il nous soumet. N'est-ce pas d'ailleurs une ironie de sa part de nous renvoyer des projets aussi importants sans nous donner les moyens de nous acquitter sérieusement de notre travail ? » Aussi l'étonnement fut grand, quand on vit le comte Posadowsky, au cours de la discussion du budget, soutenir cette opinion que les membres du Parlement étaient tenus, aux termes de la Constitution de l'obligation d'assiduité aux séances, alors même qu'ils ne toucheraient aucune indemnité. Et la surprise ne fut pas moindre lorsque la question de l'indemnité étant venue en discussion, l'on entendit le secrétaire d'État soulever des difficultés au sujet du quorum.

Devant cette attitude, les partisans de la réforme jugèrent que le plus sage était de faire fixer par la Chambre le jour des débats. Le choix de l'assemblée se porta sur les 17 et 24 janvier 1906, le gouvernement n'ayant soulevé aucune objection à ce sujet.

Le 17 janvier la proposition du comte Hompesch,

c'est-à-dire celle du centre dont nous avons donné le texte plus haut, fut votée en première et deuxième lecture, et le 24 janvier en troisième (1). Au cours de la discussion, le député Strombeck appela l'attention du Reichstag sur certains points qui avaient été laissés de côté dans la proposition de loi. Que fallait-il décider au sujet de l'indemnité lorsqu'un député non domicilié à Berlin y tombait malade et se trouvait obligé de s'aliter dans un hôtel ou dans une maison particulière sans pouvoir participer aux travaux de la Chambre ? Les députés devaient-ils avoir droit à une indemnité les dimanches et jours fériés pendant lesquels le travail parlementaire était interrompu ? La proposition de loi était muette sur ces questions et sur plusieurs autres également importantes. La majorité des députés estimait qu'il s'agissait là de solutions de détail qui ne devaient pas trouver place dans la loi, mais qu'il ne fallait pas toutefois les abandonner à l'appréciation du gouvernement. Le député Strombeck fut leur interprète en proposant d'ajouter à l'article 32 un paragraphe ainsi conçu : « Il appartient au président de la Chambre de prendre les décisions supplémentaires. » C'était là une solution qui pouvait se défendre, l'indemnité parlementaire ayant avant tout un caractère réglementaire.

Au point où nous en sommes arrivé, la question

1. Il en fut de même de la proposition de M. Bassermann.

du principe même de l'indemnité n'était plus discuté. Tous les partis l'admettaient. Le parti conservateur lui-même reconnaissait qu'il était urgent de modifier l'article 32 de la Constitution. Toutefois, la plupart de ses membres ne cachaient pas leurs préférences pour le projet Bassermann dont les termes vagues ne tranchaient pas la question de la nature de la rétribution des députés, cette rétribution pouvant se présenter soit sous la forme d'une indemnité de présence, soit sous celle d'une allocation de traitement (1).

§ 2. — PROJET DU GOUVERNEMENT

Quelle allait être l'attitude du Bundesrath ? On ne pouvait le prévoir, pour cette raison que les travaux de la Chambre avançaient avec une lenteur extrême. Le défaut d'assiduité des députés faisait que la

1. Il est intéressant de noter, à l'occasion de la discussion de notre loi, la forte discipline des partis politiques en Allemagne. La ligne de conduite des partis dans la discussion des projets de loi est arrêtée dans des séances régulières, auxquelles sont convoqués tous les membres du parti, et une fois qu'une décision est intervenue, on peut dire qu'il est interdit à un député d'aller à l'encontre de cette décision. Aussi n'est-il pas exagéré d'affirmer que le député, une fois enrégimenté dans un groupe a renoncé à toute individualité. Les groupes ont pour chefs les plus habiles et les plus éloquents de leurs membres, et le gouvernement comprend si bien cette situation, que lorsqu'il se rend compte qu'une de ses propositions a peu de chances de réussite, il n'hé-

discussion du budget s'éternisait, un grand nombre de séances ne pouvant avoir lieu parce que le quorum n'était pas atteint. Brusquement, l'on apprit au mois de février que le gouvernement jusqu'alors hostile à l'idée d'indemnité se montrait maintenant disposé à donner satisfaction au désir exprimé par la majorité de la Chambre. Effectivement, le 20 avril, deux projets de loi furent déposés par lui. Le premier modifiait les articles 28 et 32 de la Constitution de l'Empire, le second allouait une indemnité aux membres du Reichstag. Examinons-les successivement.

Nous savons que d'après l'article 32 de la Constitution de l'Empire, les députés ne peuvent toucher ni traitement, ni indemnité. Cet article devait être modifié si l'on voulait désormais leur allouer, soit sous forme de jetons de présence, soit à titre d'allocation, une indemnité de séjour. Dans le projet du 20 avril on substituait à ce texte la disposition suivante :

Les membres du Reichstag ne peuvent comme tels toucher de traitement. Ils reçoivent une indemnité qui est réglée conformément à la loi.

site pas à négocier secrètement avec les chefs de groupes qui s'assurent du concours de leurs amis politiques. Il y a là quelque chose de comparable à ce qui se passe en Angleterre. Pour plus amples renseignements, on peut consulter à cet égard une très intéressante étude de M. Wetterlé sur les institutions parlementaires de l'empire allemand, parue dans la revue *le Correspondant*, du 25 décembre 1905.

Par conséquent, l'article 32 ne devait être modifié qu'en ce qui concernait la défense faite aux membres du Reichstag de recevoir une indemnité. Au contraire, la défense d'accepter un traitement devait subsister. On s'était servi comme modèle de la nouvelle rédaction de l'article 85 de la Constitution Prussienne.

Aucune difficulté n'était, du reste, à prévoir sur cette rédaction. Ce que réclamaient avant tout les députés du Reichstag, c'était la consécration du droit à une indemnité, et la question du traitement les laissait indifférents.

Beaucoup plus délicate était la modification de l'article 28 dont s'occupait également le premier projet.

D'après l'article 28 de la Constitution de l'Empire allemand, les votes du Reichstag ont lieu à la majorité absolue, mais il est nécessaire pour leur validité que plus de la moitié du nombre légal des membres soit présent. Ce nombre légal étant de 397, il faut, donc, pour que les délibérations de la Chambre soient valables, qu'il y ait au moins 199 présences. Or, le règlement de la Chambre offre le moyen facile, même à un seul membre, de soulever dans les moments critiques cette question de la validité du vote. Il suffit, en effet, que les membres du bureau ne soient pas complètement d'accord sur l'existence du quorum réglementaire pour qu'il doive, à la demande d'un membre quelconque, être

procédé à l'appel nominal, et l'expérience a prouvé combien il est aisé, grâce à la mise en discussion de la validité du vote, de retarder le travail de la Chambre.

L'idée de réduire le quorum tout au moins pour certains cas déterminés, entre autres les délibérations en seconde lecture, les résolutions concernant le règlement, etc., a été très souvent soulevée en Allemagne, mais souvent aussi abandonnée comme inefficace, tellement il est vrai que lorsque l'on se heurte à une volonté bien arrêtée de troubler l'ordre du jour, il est pour ainsi dire impossible d'aller à l'encontre ! Cependant le gouvernement proposait un amendement qui apportait certaines restrictions aux dispositions sévères de l'article 28 concernant le quorum. Cet amendement était ainsi conçu :

Les résolutions concernant le règlement, tout au moins lorsque ce règlement ne constitue pas l'objet même de l'ordre du jour, n'exigent pas la présence d'un nombre déterminé de membres.

Voici par quels arguments le gouvernement motivait sa proposition :

Si, disait-il, un projet de loi est déposé au Reichstag ayant pour but d'allouer une indemnité à ses membres en compensation des dépenses faites dans l'exercice de leur mandat, il est de toute nécessité de faire adopter en même temps des dispositions per-

mettant d'assurer dans de meilleures conditions la validité des votes de la Chambre. Aussi semblait-il au gouvernement qu'il y avait une réelle utilité à modifier, tout au moins dans certains cas, les règles indiquées dans l'article 28 de la Constitution relativement au quorum. Il proposait, en conséquence, que pour toutes les résolutions concernant exclusivement le règlement, entre autres les résolutions d'ajournement des débats ou celles ayant trait à la manière de voter, le quorum ne fût plus exigé. De cette façon on enlevait à la minorité, dans toutes ces hypothèses, la faculté de contester la validité du vote intervenu. »

En réalité, cette deuxième proposition était la rançon que demandait le gouvernement pour son adhésion au principe de l'indemnité. Nous verrons qu'il ne devait pas plus tard insister sur ce point.

La premier projet était donc relatif aux modifications à apporter aux articles 32 et 28 de la Constitution. Étudions maintenant, avec quelques détails, le second projet spécial à l'indemnité des membres du Reichstag et dont les dispositions devaient remplacer celles de l'article 32 de la Constitution.

Pour l'établissement de cette indemnité deux systèmes étaient possibles. Ou bien l'on pouvait décider qu'elle serait représentée par des jetons de présence payables chaque jour où le député aurait assisté aux débats, un contrôle sévère devant être établi à cet égard, ou bien l'on pouvait allouer aux députés une

somme ferme pour toute la durée de la session, sous la réserve qu'on leur retrancherait pour chaque séance manquée une part correspondante. C'était ce dernier système que proposait le gouvernement, et c'était aussi celui que le Reichstag, dans les premières résolutions qu'il avait prises sur cette question, paraissait préférer. Plus tard, il est vrai, l'influence du parti national libéral avait déterminé une modification dans ses vues, et il semble qu'il ait plutôt penché pour le système des jetons de présence. Du reste, le projet Bassermann qu'il avait adopté, permettait, grâce à sa formule large, de ne pass'arrêter à la forme particulière de l'indemnité, pourvu que le principe même en fût respecté.

Ainsi le projet du gouvernement se rencontrait avec les désirs de la Chambre. Les membres du Parlement toucheraient une indemnité. Sans doute les journées d'absence entraîneraient une diminution de cette indemnité, mais ceci correspondait au vœu plusieurs fois exprimé du Reichstag. Une telle solution était, d'ailleurs, essentiellement équitable. Il aurait été souverainement injuste que le député qui n'assistait pas aux séances, tirât de son indifférence aux choses publiques un avantage pécuniaire quelconque, tandis qu'en le frappant d'une réduction, en cas d'absence, on stimulait son zèle et on assurait sa régularité.

Comment devait se calculer l'indemnité? Dans son

projet le gouvernement la fixait à 3.000 marks pour une année entière de douze mois. Les États fédéraux approuvaient ce chiffre. Quant au Reichstag, il n'éleva à ce sujet aucune objection, mais crut toutefois devoir présenter certaines observations qui ne sont pas sans offrir un réel intérêt. Il fit observer que dans les pays qui rétribuaient leurs députés, les sommes allouées à ces derniers étaient beaucoup plus importantes que celle qui était proposée, qu'il n'y existait aucun contrôle sérieux de la présence des membres, et que la plupart du temps le député, même le moins assidu, touchait son indemnité entièrement, sans subir aucune diminution. Cependant, par un sentiment d'amour-propre très louable, il se refusa à discuter avec le Bundesrath le montant proposé pour l'indemnité.

D'après le projet gouvernemental, l'indemnité des 3.000 marks devait être payée en cinq termes, les quatre premiers étant le 1^{er} janvier, le 1^{er} février, le 1^{er} mars et le 1^{er} avril, à raison de 500 marks par terme. Le restant, soit 1.000 marks, devait être réglé à la clôture de la session, que le Reichstag se séparait pour prendre son congé d'été.

Si, par exception, le Reichstag terminait ses travaux avant Pâques, de telle sorte que les grandes vacances commençassent avant le 1^{er} avril pour durer jusqu'au milieu de l'automne, il était entendu que le jour de la clôture, par exemple le 25 mars,

les 500 marks payables normalement le 1^{er} avril s'ajouteraient aux 1.000 marks restant dus, et seraient versés immédiatement entre les mains des députés.

Il devait en être autrement dans le cas de dissolution de la Chambre intervenant dans les premiers mois de l'année. Dans cette hypothèse, l'indemnité journalière que recevait les députés prenait fin au dernier terme en cours.

Pour arriver à calculer d'une façon précise la quote-part quotidienne revenant à chaque député, le gouvernement fit dresser la statistique des séances du Reichstag pendant les douze dernières années. Les constatations auxquelles on arriva furent les suivantes : pendant cette période le Reichstag s'était réuni en moyenne pendant six mois et avait tenu une centaine de séances, ce qui faisait une moyenne de dix-sept séances par mois. Partant de ces données, on calcula que les 3.000 marks annuels représentaient 500 marks par mois, 16 marks $\frac{2}{3}$ par jour du mois, et à peu près 30 marks par jour de séance. On en concluait que toute séance à laquelle le député aurait été absent devait équivaloir pour lui à une perte de 30 marks, et l'exposé des motifs a bien soin de faire remarquer qu'il est de toute équité de retenir au député, qui, pendant tout un mois n'a assisté à aucune séance plénière, le montant intégral de son terme d'indemnité.

Toutefois le gouvernement n'appliquait pas ce mode de calcul à toutes les hypothèses. Ainsi, lorsqu'il s'agissait d'un député qui, par suite d'une élection complémentaire, n'était arrivé à la Chambre que dans le cours de la session, il décidait que ce député ne toucherait au terme suivant que 20 marks d'indemnité par séance plénière. Pour mieux montrer la différence de calcul avec l'hypothèse précédente, prenons un exemple : Voici un député qui est entré au Reichstag le 3 mars, et qui sur dix-huit séances qui ont été tenues pendant ce mois a assisté à seize. Il recevra le 1^{er} avril 320 marks, tandis que son collègue qui sera resté absent pendant tout ce mois aura perdu 500 marks. Et, cependant, de deux choses l'une, ou bien le député qui s'est absenté s'est vu infliger, en outre de la déduction qu'on aurait dû lui faire supporter, une amende, ou bien le nouvel arrivant a été frustré d'une part légitime de ce à quoi il a droit.

C'était également une somme de 20 marks par séance de présence que le projet allouait au député qui avait quitté la Chambre en cours de session, et pour ce qui était de la période postérieure au paiement du dernier terme, ce député recevait autant de fois 20 marks qu'il avait suivi de séances jusqu'à son départ.

Enfin, c'était au même procédé d'évaluation qu'on avait recours en cas de dissolution de la Chambre.

Ainsi supposons la dissolution intervenant le 6 mai, dix séances ayant eu lieu depuis le 1^{er} avril, l'indemnité payée au député monterait à 200 marks seulement, tandis que s'il n'y avait pas eu de dissolution, elle aurait été de 1.000 marks (art. 3, al. 2).

Mandats doubles

L'article 5 du projet du gouvernement s'occupait des mandats doubles, en d'autres termes de la question du cumul des mandats. Il réglait la situation des députés, qui, en même temps que membres du Reichstag, faisaient partie d'une Diète, d'un conseil provincial, d'une assemblée des États, et pouvaient en cette double qualité prétendre à une indemnité.

Ce paragraphe était ainsi conçu :

Lorsqu'un membre du Reichstag est en même temps membre d'un autre corps politique, il ne peut, lorsque ces deux corps sont réunis en même temps, toucher une rémunération que pour les jours pour lesquels, en vertu de la présente loi, une retenue est opérée sur son indemnité, ou pour lesquels il ne lui est pas, conformément à l'article 3, alloué d'indemnité. En outre, il lui est interdit pendant tout le temps où il a droit, en qualité de membre du Reichstag, au libre parcours sur les chemins de fer, de toucher une indemnité pour frais de chemins de fer.

Pourquoi le gouvernement proposait-il cette solution ? Il est facile de s'en rendre compte. Il voulait éviter que les personnes détenant deux mandats tou-

chassent pendant les séances tombant le même jour une double indemnité. Rien de plus juste. Du moment qu'il s'agit de remboursement de dépenses effectives, il est bien évident que l'indemnité ne doit être fournie qu'une seule fois. D'autre part, il était nécessaire que ce fût une loi d'Empire qui prohibât la possibilité d'une double liquidation, parce que de cette façon on n'obligeait pas les États à modifier les dispositions similaires qui figuraient dans leurs lois, et qui très souvent avaient un caractère constitutionnel.

Le projet du centre du 24 janvier 1906 réglait autrement la question. Il déduisait de l'indemnité accordée par l'Empire celle que le député recevait en même temps d'un autre corps politique. Le gouvernement repoussa cette solution parce qu'elle était en désaccord avec les relations qui doivent exister entre l'Empire et les États fédéraux.

Réglementation du contrôle

Un contrôle spécial de la présence des députés au Reichstag avait paru nécessaire aux États fédéraux, pour le règlement et la fixation de l'indemnité. Le Reichstag ne pouvait, d'ailleurs, rien trouver d'offensant à l'établissement de ce contrôle, qui lui permettait d'éviter toutes les contestations possibles en matière pécuniaire.

La seule question qui donna lieu à des difficultés

fut celle de savoir si ce contrôle sur les membres du Reichstag incombait au Reichstag lui-même et à son président, ou s'il ne fallait pas, pour donner satisfaction aux États fédéraux à raison de leur part contributive dans les dépenses, décider qu'il serait réglementé par la loi elle-même. Dans ce dernier cas, ce contrôle prenait un caractère plus important dans ce sens qu'aucune modification ne pouvait y être apportée sans l'assentiment du Conseil fédéral. C'était effectivement cette dernière solution que préconisaient les États fédéraux, et il en serait résulté pour eux une participation importante dans l'exercice de l'autorité du Reichstag. Le texte qu'ils proposaient comme devant constituer l'article 4 était ainsi conçu :

La présence du député aux séances plénières du Reichstag se prouve par l'apposition qu'il fait lui-même de sa signature sur les listes de présence, et, s'il est procédé dans la séance à un vote par appel nominal, par sa participation à ce vote. Au président du Reichstag appartiennent la détermination du lieu où ces listes seront exposées, et la fixation de l'indemnité revenant à chaque membre, conformément aux listes de présence et aux listes d'appel nominal.

Le président ne conservait, donc, un pouvoir de décision que sur des points secondaires, et la formalité principale, l'inscription sur les listes de présence, celle que le Reichstag aurait désiré lui voir réserver, ne lui appartenait pas.

Désistement

D'après l'article 6 du projet, il était interdit au député de renoncer à son indemnité. Une disposition analogue existe dans plusieurs lois constitutionnelles.

Païement supplémentaire pour l'année 1906

A titre de disposition transitoire, l'article 8 du projet allouait pour l'année en cours à tout député qui serait membre du Reichstag au moment de la mise en vigueur de la loi, une indemnité globale de 2.500 marks. Cette indemnité devait être payée soit à la clôture normale de la session, soit à la clôture résultant d'un ajournement. Les députés, qui ne seraient entrés à la Chambre qu'après cette mise en vigueur, devaient recevoir du jour de leur entrée jusqu'au jour de la clôture de la session 20 marks par journée de présence.

Parcours libre sur les chemins de fer

Dans toutes les propositions d'indemnité qui s'étaient succédé depuis plusieurs années, la

demande de parcours gratuit sur les chemins de fer avait été de pair avec la demande d'indemnité.

D'ailleurs, ainsi que nous l'avons déjà fait observer, le Conseil fédéral de 1873 à 1884 avait déjà accordé ce droit aux membres de Reichstag pendant la durée de la session, augmentée du périodes de huit jours avant l'ouverture et après la clôture, mais ce droit s'était, en 1884, singulièrement restreint dans ce sens qu'il était devenu un simple droit de parcours entre le domicile du député et la ville de Berlin.

Nous avons indiqué plus haut de quel argument s'était servi le gouvernement pour faire adopter cette mesure. Il avait prétendu que le parti socialiste utilisait ce libre parcours sur toutes les lignes ferrées pour faire de la propagande politique et fomenteur des grèves, et nullement dans l'intérêt de l'État. Mais l'expérience avait démontré que la restriction apportée en 1884 à ce droit de libre parcours n'avait nullement affaibli l'agitation socialiste, et que, d'autre part, certains services publics de l'État, notamment la marine, avaient pris un tel développement qu'il était du devoir des députés d'entrer en contact avec eux pour mieux étudier leur fonctionnement, s'ils voulaient être réellement utiles à leur pays.

Du reste, le gouvernement n'avait pas tardé à s'apercevoir que la réforme de 1884, au lieu d'enrayer

les progrès du socialisme, avait été surtout préjudiciable aux partis bourgeois. Alors, en effet, que les députés socialistes, qui étaient presque tous des parlementaires de profession, n'hésitaient pas pour répandre leurs idées à faire de longs voyages à leurs frais ou aux frais de leur parti, les députés bourgeois, au contraire, retenus par leurs occupations professionnelles, et disposant d'infiniment moins de temps, ne se souciaient pas d'engager des dépenses souvent très lourdes dans un intérêt de parti. Mieux valait dans ces conditions revenir purement et simplement au système antérieur à 1884.

Et, cependant, devant le désir exprimé par le centre qui estimait qu'il était préférable avant d'apporter aucune modification au *statu quo* de demander au Bundesrath le temps de se mettre d'accord avec le Reichstag, le gouvernement se borna à confirmer l'état de choses existant. Il eut même soin de faire remarquer dans l'exposé des motifs qu'il n'y avait plus de raison pour les députés de demander le parcours général puisqu'une indemnité en argent allait leur être accordée. Finalement l'alinéa *a*) de l'article premier du projet reçut la rédaction suivante :

« Les membres du Reichstag reçoivent : *a*), pour la durée de la session augmentée de périodes de huit jours avant l'ouverture et après la clôture de cette session, le parcours gratuit sur les chemins de fer entre leur domicile et le siège du Reichstag, etc...

§ 3. — DISCUSSION DES PROJETS DU GOUVERNEMENT
DEVANT LE REICHSTAG (1).

Les deux projets dont nous avons indiqué les dispositions furent déposés devant le Reichstag à la date du 20 avril qui correspondait aux vacances de Pâques.

La reprise des travaux eut lieu le 24 avril et l'assemblée adopta les deux projets en première lecture. Ces projets furent ensuite confiés à une commission de 21 membres qui déposa son rapport le 9 mai. Pendant ce temps les rentrées des députés se faisaient chaque jour plus nombreuses. Ce fut là un évènement heureux qui ne pouvait que contribuer au vote rapide des lois d'impôts. L'opposition avait beau réclamer l'appel nominal, elle trouvait devant elle plus de 250 députés présents. Le quorum était toujours largement atteint et elle finit par renoncer à ses tentatives d'obstruction.

Le 12 mai eut lieu la deuxième lecture des projets

1. Les renseignements qui suivent ont été puisés, pour la majeure part, dans le compte rendu sténographié des séances du Reichstag, et dans une publication du parti national libéral relative à la session du Reichstag, 1905-1906, au chapitre qui a trait à l'indemnité des députés. (*Reichstagssession 1905/6. Entschädigung der abgeordneten*. Berlin, 1906. Central bureau der Nationalliberalen Partei W. 9 Köthenerstrasse, 46.)

et le 15 mai la troisième. Comme nous le verrons dans la suite entre ces diverses lectures des modifications importantes avaient été apportées au projet du gouvernement, mais cela n'empêcha pas que la discussion ne fut menée d'une façon très rapide. Il était visible que l'assemblée attachait une très grande importance à saisir le Bundesrath assez tôt du projet pour lui permettre d'étudier les remaniements dont il avait été l'objet et de les approuver avant la troisième lecture du budget supplémentaire.

Le 20 mai 1906, les résolutions du Reichstag furent approuvées par le Bundesrath; le 21 mai, l'empereur y apposa sa signature, et le 25 mai les deux lois furent publiées dans *le Moniteur de l'Empire* (1). Le même jour eut lieu pour la première fois au Reichstag l'inscription des députés sur les feuilles de présence.

Telle fut, brièvement résumée, la marche de la discussion qui devait aboutir à une réforme constitutionnelle d'une importance capitale. Il nous faut maintenant revenir en arrière et reprendre avec quelques détails cette discussion. Cela nous permettra d'assister aux luttes des partis et de signaler les changements qui avaient été apportés au texte primitif sous l'influence des passions politiques.

1. *Reichsgesetzblatt*, 1906. S. 468 ff.

*Étude détaillée de la discussion devant le Reichstag
des projets du Gouvernement.*

Première lecture (1). — La discussion qui suivit la première lecture, fut tellement ardente que l'on pût croire le vote des deux lois sérieusement compromis.

Les socialistes démocrates par la voix de leur chef, Singer, s'élevèrent avec une violence extrême contre les projets du gouvernement. Quant aux conservateurs tout en déclarant par l'organe de M. de Richthofen-Damsdorf qu'ils étaient disposés en présence des sentiments nettement favorables de la majorité de la Chambre à se désister de leur parti pris contre le principe même des lois, ils s'attaquèrent à l'article 5 qu'ils considéraient comme constituant un empiètement de l'Empire sur les États particuliers, et allèrent jusqu'à déclarer que s'ils n'obtenaient pas satisfaction ils étaient décidés à repousser le projet tout entier.

Au nom du parti libéral démocrate, le député

1. Les projets de loi au Reichstag passent par trois lectures. La première lecture donne lieu à une discussion générale qui se termine presque toujours par un renvoi à une commission ; puis intervient une deuxième lecture avec vote sur chaque article et droit d'amendement pour chaque membre du Parlement ; enfin a lieu la lecture définitive où sont discutés les seuls amendements signés par trente députés présents. Cette dernière lecture se termine par un vote sur l'ensemble de la loi.

Træger critiqua avec autant d'âpreté que les socialistes l'expression d'*indemnité* qui figurait dans le texte du gouvernement, et enfin les députés polonais se dévoilèrent dès le début, et par principe, des adversaires irréconciliables de tout projet d'indemnité.

En présence de cette hostilité émanant de quelques-uns des partis les plus influents de la Chambre, le résultat du vote apparaissait comme très incertain, mais le gouvernement devait trouver un défenseur d'une haute valeur dans la personne du secrétaire d'État, comte Posadowski, qui, parlant au nom des États fédéraux, n'hésita pas à reconnaître hautement la nécessité de l'indemnité. Ses explications furent telles qu'il devenait impossible au Bundesrath de refuser désormais son adhésion aux projets, alors même que le Reichstag y apporterait des modifications essentielles. A ses yeux, l'argument principal qui militait en faveur de l'indemnité était qu'elle devait garantir le fonctionnement du Reichstag en assurant plus de régularité de la part des députés.

Les partis modérés, le centre, les nationaux libéraux, les conservateurs indépendants, réservèrent leur décision. Ils n'étaient pas hostiles à la loi elle-même, mais se bornaient à critiquer certains détails d'exécution. Toutefois ils ne voyaient aucune utilité à modifier l'article 28 de la Constitution. Le projet du gouvernement sur ce point leur paraissait inutile

puisque, grâce à la loi sur l'indemnité qui devait avoir d'heureux résultats sur l'assiduité des députés, les délibérations du Reichstag allaient devenir valables. Dans tous les cas, si cette loi ne paraissait pas une arme suffisante à cet effet, c'était autre part que dans la modification de l'article 28 de la Constitution qu'il fallait chercher un remède. En ce qui concerne l'article 5, le centre et les nationaux libéraux repoussaient avec le comte Posadowski la critique des conservateurs qui voyaient dans les dispositions de ce texte un empiétement de l'Empire sur les droits des États particuliers.

Protestation des socialistes

Pour se rendre compte de la violence des attaques du parti socialiste à cette occasion, il suffit de se reporter au compte rendu sténographié des débats. On peut y lire que les projets du gouvernement sont considérés comme « un camouflet à l'adresse du Parlement » ou encore « le fruit d'une mesquine bureaucratie policière ». Aux yeux des socialistes, le mariage de la loi de l'indemnité avec l'article 28 n'aboutissait à rien moins qu'à restreindre les débats et à porter une atteinte des plus graves au droit de critique parlementaire. Le seul résultat à attendre d'un pareil projet et le but évident que poursuivait

le gouvernement étaient de dépouiller l'opposition de ses prérogatives, de réduire la minorité à l'impuissance, et d'en faire la victime de la majorité même dans les questions de règlement : « Même à l'époque à jamais mémorable de la question agraire, disait le député Singer, où la majorité s'était montrée à l'égard de la minorité si hautaine et si oppressive, elle n'avait pas osé la museler de cette façon et c'est une bien triste gloire pour les États fédéraux de demander au Reichstag, comme prix de leur contribution aux dépenses de l'indemnité, le désarmement de la minorité et la limitation des droits du Parlement. »

Pour lui, la modification proposée à l'article 28 n'était pas seulement une mesure illogique, mais constituait aussi un empiétement sur le droit naturel de la Chambre de régler comme elle l'entendrait son ordre du jour. Quant au refus du parcours gratuit, il le considérait comme une insulte à l'égard du Reichstag. Voici ce qu'il dit à ce sujet : « Si je ne savais pas que le mot propre qui est au bout de ma langue me ferait rappeler à l'ordre par le président — ce que je voudrais éviter pour ne pas lui être désagréable — je me servirais d'une expression qui serait plus claire que ce que je vais tâcher de vous faire comprendre. Je dirais, donc, simplement, que c'est un traitement incompatible avec l'amour-propre d'un homme qui s'estime lui-même. Et de ces hommes j'avais toujours

cru jusqu'à ce jour que la Chambre en était composée. »

Puis, entrant dans l'étude même du projet de loi, il critiqua la forme du paiement à termes qui était proposée comme constituant une prime au travail rapide, une récompense de bonne conduite et de soumission vis-à-vis du gouvernement. Il considérait la dernière mensualité comme ayant le même caractère que les primes des sous-officiers avec cette différence, toutefois, que celles-ci étaient d'autant plus élevées que le temps passé au service était plus long, tandis que pour la Chambre, la dernière mensualité était d'autant plus considérable que le temps consacré aux affaires de l'État était plus court. Quant à l'inégalité des taux, selon qu'il s'agissait de paiement ou de décomptes, elle donna lieu de sa part à des remarques pleines d'humour : « Si tu as fait, mon cher député, ton devoir, tu auras 20 marks, mais si tu as manqué, une fois pour n'importe quel motif, de prendre part, comme il te sied, à une séance plénière, tu seras puni de 30 marks, c'est-à-dire que tu auras à payer 10 marks de plus que tu ne reçois. »

Et il concluait en ces termes : « Personne n'aurait cru le gouvernement capable de supposer que le Reichstag accepterait une pareille proposition... Nous avons vu que la commission avait assez d'appétit pour avaler tous ses arguments. En ce qui nous concerne, à une indemnité de ce genre, nous préfé-

rons pas d'indemnité du tout et l'indépendance du Reichstag. »

Explications du secrétaire d'État

Après avoir protesté contre les attaques violentes dont le gouvernement avait été l'objet de la part du chef du parti socialiste, le secrétaire d'État, comte Posadowski, s'efforça de démontrer que les projets soumis au Reichstag répondaient à une réelle nécessité.

Partisan convaincu de l'indemnité, il reconnaissait que la législature précédente avait commis une erreur en estimant qu'il y aurait toujours dans l'Empire allemand assez d'hommes politiques riches pour qu'il ne devint un jour nécessaire d'introduire dans la législation l'indemnité parlementaire : « Les faits, dit-il, ont montré qu'il n'en était rien et que le système de la gratuité entraîne, au contraire, de graves inconvénients. C'est, certes, un état anormal que celui qui existe en Allemagne depuis de longues années, où nous voyons les lois les plus importantes discutées et votées, non pas par l'assemblée tout entière et par une majorité constitutionnelle, mais par une fraction seulement de l'assemblée et par la minorité des députés. Ces abstentions continues, que l'on a pu constater si fréquemment au Reichstag, ont

eu une influence néfaste sur la valeur intrinsèque et la moralité même de notre législation. »

Il fit, en outre, remarquer qu'il résultait du système de la gratuité un préjudice évident pour l'Allemagne du Sud. Et voici comment. Dans l'Empire allemand, la Prusse n'occupe que trois cinquièmes environ du territoire. Le Reichstag ayant son siège à Berlin, les représentants de cet État pouvaient, sans trop de dérangement pour eux, assister à peu près régulièrement aux séances. Mais la situation était différente pour les représentants des États du sud. A raison de leur éloignement même, beaucoup de députés de ces États avaient pris l'habitude — et on ne pouvait guère le leur reprocher — de rester plusieurs jours sans assister aux séances, retenus qu'ils étaient par leurs affaires personnelles. Il en résultait que les députés de ces États ne prenaient pas aux séances une part aussi active qu'on devait le désirer dans l'intérêt du peuple allemand tout entier.

Le secrétaire d'État terminait ainsi ses observations : « Messieurs, je suis d'avis que le Reichstag est une des institutions les plus importantes de l'Empire au point de vue de l'unité et de la concorde. Les États fédéraux n'hésitent pas à le reconnaître et sont tout disposés à tenir compte de vos désirs et à vous accorder une indemnité. » Il est à peine besoin d'observer que ces paroles officielles liaient étroitement le Conseil fédéral. Il ne pouvait

plus revenir sur ses promesses, à moins que le Reichstag, par des résolutions nouvelles, ne rendit toute entente impossible, ce qui ne paraissait pas à craindre.

Débat sur le premier projet

Modification de l'article 32 de la constitution. — Ce débat fut une simple formalité, l'adoption du principe même de l'indemnité ne faisant plus de doute depuis les déclarations du secrétaire d'État.

Le vote intervint le 15 mai et réunit, en faveur de l'adoption de la modification proposée, 223 oui contre 41 non et une abstention.

Les voix s'étaient réparties de la façon suivante :

La majorité comprenait le centre, les représentants de l'Alsace-Lorraine, les nationaux libéraux sauf une abstention, les indépendants et les socialistes, plus un certain nombre de conservateurs allemands et de conservateurs libres. Les Polonais, quoique ayant combattu dans la discussion le projet du gouvernement, votèrent pour.

Dans la minorité figuraient un certain nombre de conservateurs allemands et de conservateurs libres, ainsi que les guelfes.

Modification de l'article 28. — La commission d'étude ne tarda pas à se rendre compte que la

modification de l'article 28, prévue dans le projet du gouvernement, n'avait pas l'importance qu'on avait d'abord cru. En effet, si l'on se contentait, dans le projet, de la présence de moins de 199 députés, lorsqu'il s'agissait de voter une résolution tendant à modifier le règlement, quelques instants après, lorsqu'il fallait voter sur cette modification elle-même, on exigeait le quorum. Il n'y aurait donc, au point de vue pratique, rien de changé. Comme, d'autre part, il apparaissait que l'existence d'une indemnité et de moyens de contrôle sérieux, ainsi que la règle de la déduction d'une quote-part pour toute séance manquée, garantissaient suffisamment l'obtention de ce quorum, il ne sembla pas à la commission qu'il fût nécessaire de modifier le *statu quo*. Elle rejeta donc, par 16 voix contre 5, le projet du gouvernement. Cette attitude ne pouvait qu'être agréable aux socialistes qui, à partir de ce moment, se montrèrent plus conciliants.

Il y eut bien dans la séance plénière quelques protestations des conservateurs et des guelfes qui auraient voulu maintenir la modification proposée et rejeter l'indemnité, mais elles ne retinrent pas l'attention de la Chambre. Le gouvernement lui-même n'insista pas pour l'adoption de son projet, et, à la troisième lecture, il n'en fut plus question.

Débat sur le second projet
(parcours gratuit sur les chemins de fer)

La commission avait, à une forte majorité, modifié l'article premier de la loi d'indemnité dans le sens suivant :

Les membres du Reichstag ont droit, pour la durée de la période législative, ainsi que huit jours avant l'ouverture et huit jours après la clôture, au parcours gratuit sur les chemins de fer allemands.

En première lecture, elle était allée beaucoup plus loin, puisque par 17 voix contre 2 elle avait voté une résolution bien plus importante, étendant à une durée indéterminée et à tout l'ensemble des réseaux de chemins de fer le principe du parcours gratuit. Mais, pour ne pas compromettre le sort du projet, elle consentit à accepter la limitation dans le temps.

Le comte Posadowski, au contraire, était partisan du simple parcours entre le domicile et le Reichstag, étant donné que les députés allaient recevoir une rétribution.

La majorité s'arrêta au projet de la commission et le Conseil fédéral l'accepta plus tard.

La question de l'indemnité

Le chiffre de 3.000 marks était accepté comme base de la loi. Restait à fixer les termes pour le paiement. L'entente se fit sans difficulté. Il fut décidé que le premier paiement aurait lieu au mois de décembre, parce que le Reichstag commençait ses travaux au mois de novembre et qu'il ne semblait pas équitable de retarder ce paiement jusqu'au mois de janvier. Cette solution présentait, en outre, des avantages pratiques, en ce qu'elle permettait aux députés de parer à leurs dépenses d'installation.

La commission avait proposé de diviser le paiement de l'indemnité en cinq termes de 400 marks, et le Reichstag, en première lecture, se rangea à cet avis.

Une autre question se posa au sujet du quantum de chaque terme.

Le député Grœber avait fait remarquer qu'il y avait entre les divers mois une disproportion assez sensible au point de vue du nombre des séances. Il avait calculé que le mois de novembre comportait 6 à 8 séances, celui de décembre 10 à 12, celui de janvier 17 à 18, celui de février 20 à 21, enfin celui de mars 26 à 27. Il estimait, par suite, qu'il était juste que le premier terme fût moins élevé que les

suivants, l'augmentation pour ces derniers devant se faire progressivement. En calculant l'indemnité par séance à 25 marks on aboutissait aux résultats suivants : terme de décembre 200 marks, terme de janvier 300 marks, terme de février 400 marks, terme de mars 500 marks, terme d'avril 600 marks. Cette proposition fut acceptée en troisième lecture à une grosse majorité, et l'article 1^{er} § b se trouva ainsi rédigé :

Les membres du Reichstag reçoivent, réserve faite des dispositions de l'article 3, de la caisse de l'Empire, une indemnité annuelle de 3.000 marks, payables à raison de 200 marks le 1^{er} décembre, de 300 marks le 1^{er} janvier, de 400 marks le 1^{er} février, de 500 marks le 1^{er} mars, de 600 marks le 1^{er} avril, la somme complémentaire, 1.000 marks, étant payable le jour de la prorogation ou de la clôture du Reichstag.

En ce qui concerne la nature de cette indemnité, tous les députés furent d'accord, à l'exception d'un seul, pour décider que cette indemnité ne figurerait pas dans la déclaration du revenu nécessaire à l'établissement de l'impôt, parce qu'elle devait être considérée comme la compensation des dépenses faites à l'occasion de l'exercice du mandat parlementaire.

Une disposition du projet du gouvernement avait soulevé de nombreuses critiques, soit au sein de la commission, soit au Reichstag au cours de la discussion en première lecture. C'était celle relative au défaut de concordance existant entre le montant de la somme déduite en cas d'absence et l'indemnité du

député supplémentaire. Les députés étaient unanimes pour demander la réduction à 20 marks de la retenue infligée au député absent, de manière à rétablir l'équilibre, et, malgré l'opposition du comte Posadowski qui fit remarquer qu'il ne fallait pas considérer cette retenue comme une pénalité, ce fut cette solution qui triompha en seconde lecture.

Les articles 2 et 3 reçurent par suite la rédaction suivante :

ART. 2. — Pour chaque jour de séance générale auquel un membre du Reichstag s'abstiendra d'assister, il sera opéré une retenue de 20 markssur le prochain terme de son indemnité.

ART. 3. — Tout membre du Reichstag nouvellement élu (1) pendant que le Reichstag est réuni, recevra, à la place du prochain terme de l'indemnité (art. 1^{er}, § 1, sub. b, jusqu'à concurrence de son montant, une allocation journalière de 20 marks par chaque jour de présence à une séance générale.

Tout membre du Reichstag dont le mandat prend fin ou qui y renonce, pendant que le Reichstag est réuni, recevra, pour le temps écoulé, depuis le dernier terme de l'indemnité, une allocation journalière de 20 marks pour chaque jour de présence à une séance générale, avec cette restriction, toutefois, que le total des allocations journalières, ne dépassera pas le montant du terme de l'indemnité qui, d'après l'article 1^{er}, § 1, sub. b, aurait dû lui être versé à la prochaine échéance. Il en est de même lorsque le Reichstag est dissous pendant qu'il est en session.

1. Il faut entendre comme constituant une nouvelle élection toute réélection du même député.

A l'exception de MM. Singer et Træger tous les députés étaient d'accord dès la première lecture pour demander l'établissement d'un contrôle destiné à la fois à garantir le bon fonctionnement de l'indemnité, et à constater la validité des délibérations de la Chambre. La commission ne tarda pas à se rallier à cette conception. On donna la préférence aux feuilles de présence sur les cartes de présence et on décida qu'il fallait mieux faire régler par la loi elle-même la forme du contrôle.

Une question intéressante se posa à cette occasion. On se demanda si un député hostile au principe de l'indemnité pouvait y renoncer ou se dérober à l'obligation de la toucher en négligeant de signer les listes de présence. Il ne parut pas douteux qu'il résultait de l'esprit de la loi et notamment de l'article 6 du projet qu'une telle renonciation était impossible et que le député qui assistait aux séances avait l'obligation morale d'apposer sa signature sur les feuilles de présence. Au surplus l'inscription sur la feuille de présence ne suffisait pas toujours à assurer le droit à l'indemnité ; il en était ainsi lorsque le vote était nominal. Dans ce cas, seuls avaient droit à l'indemnité les députés qui avaient pris part à ce vote.

Ce sont les articles 4 et 5 qui s'occupent de ces questions :

ART. 4. — La présence à une séance générale est établie par la signature que tout membre du Reichstag doit apposer sur les feuilles de présence pendant la durée de la séance.

Celui qui ne prend pas part à un vote nominal est considéré comme absent, et il y a lieu d'opérer une déduction même s'il est inscrit sur la feuille de présence.

ART. 5. — Toutes les autres dispositions relatives à la feuille de présence, notamment celles qui concernent le lieu où elle doit être déposée, le temps et la forme du dépôt, seront arrêtées par le président du Reichstag. C'est également par lui (art. 1^{er}, § 1, sub. b) que l'indemnité due à chacun des membres du Reichstag d'après les feuilles de présence et les listes des appels nominaux, sera fixée et mandatée.

Mandats doubles. — Empiètement sur les prérogatives des États particuliers

Cette question donna lieu, au cours des trois lectures, à une discussion abondante à l'occasion de laquelle les conservateurs émirent des prétentions exagérées.

D'après les Constitutions de certains États, il était interdit aux membres faisant partie d'une diète de ces États de renoncer à l'indemnité qu'ils touchaient à cette occasion. Or le projet les obligeait, lorsqu'ils étaient également membres du Reichstag, à cette renonciation. Force était donc, de modifier sur ce point les Constitutions d'États, seulement la difficulté était de trouver un moyen pour imposer aux États cette solution. Ce qui était plus grave, c'est qu'on

risquait, en prenant une mesure dans ce sens, non seulement d'offenser les États particuliers mais encore de violer la Constitution de l'Empire. Le plus simple, disaient les États, était pour l'Empire de se contenter de payer la différence entre les deux mandats, et mieux encore de ne rien décider à cet égard et de laisser à chacun des États le soin de régler la question au mieux de ses intérêts.

Il fallut que le comte Posadowski intervint lui-même dans la discussion. Il nous paraît intéressant de citer à cette occasion un extrait du discours qu'il prononça dans la séance du 24 avril 1906 : « On nous a reproché comme constituant un empiétement sur les Constitutions des États particuliers la disposition de la présente loi, en vertu de laquelle celui qui touche une indemnité à la caisse de l'Empire n'en peut accepter en même temps une autre du Trésor d'un État particulier. Je ne comprends pas comment on peut critiquer la légitimité de cette disposition. Le droit de l'Empire l'emporte sur le droit des États et, cependant, cela ne nous empêche pas de vouloir modifier le texte de la Constitution impériale qui prohibe toute indemnité en faveur des membres du Reichstag. Qui donc voudrait nous contester ce droit et prétendre que nous ne pouvons pas introduire dans la Constitution le principe de l'indemnité, régler, comme nous l'entendons, les conditions dans lesquelles cette indemnité peut être touchée ? »

» C'est un droit qui appartient à l'Empire, et dont nous faisons usage pour toute sorte de lois, que celui de délimiter par la Constitution de l'Empire les Constitutions particulières. En agissant ainsi, nous ne croyons pas nous rendre coupables d'empiétements illégitimes, mais nous avons la conviction d'exercer simplement les prérogatives de l'Empire, sans nous soucier des conséquences qui peuvent résulter de nos actes pour les États particuliers. Ce que nous voulons, c'est qu'à partir de la mise en vigueur de la présente loi, un député du Reichstag qui sera, par exemple, en même temps membre de la Diète de Prusse, ne puisse toucher le même jour une double indemnité. »

Des considérations pratiques vinrent à l'appui du projet du gouvernement. L'Empire voulait donner aux députés du Reichstag une indemnité annuelle. Au contraire, les États fédéraux n'accordaient généralement qu'une indemnité en jetons de présence. Rien n'était plus facile que de calculer la valeur de ces jetons, mais lorsqu'il s'agissait d'évaluer ce que l'Empire devait payer à chaque député en sus de ce qu'il touchait en jetons, le travail devenait singulièrement compliqué parce qu'il obligeait le président du Reichstag à se mettre en rapport continu avec 70 ou 80 diètes de tout genre, pour s'informer auprès d'elles du montant de ces jetons de présence.

A la deuxième lecture, le député Arendt crut avoir

trouvé un moyen terme de donner satisfaction aux deux partis sans imposer au président un surcroît de travail excessif. Ce moyen aurait consisté à obliger tout membre de la Chambre à faire lui-même la déclaration des appointements et des frais de voyage qu'il touchait en qualité de membre d'un autre corps politique. Cette proposition fut combattue par le comte Posadowsky qui fit observer qu'il fallait faire passer l'intérêt de l'Empire avant celui des États particuliers, et que ces États avaient, du reste, déjà adhéré au projet présenté par le gouvernement sur cette question. Finalement, ce dernier projet fut adopté sans modification, et l'article 6 se trouva ainsi rédigé :

Il n'est permis à un membre de Reichstag, en sa qualité de membre d'un autre corps politique et lorsque les deux corps sont réunis simultanément, de recevoir de rémunération que pour les jours pour lesquels, en vertu de la présente loi, une retenue est opérée sur son indemnité, ou, dans le cas prévu par l'article 3, pour lesquels il ne lui est attribué aucune allocation journalière. Il ne lui est pas permis davantage, en cette qualité, de recevoir pendant la période de libre circulation sur les chemins de fer, une indemnité pour frais de chemins de fer.

L'adoption de l'article 6 devait avoir pour résultat d'obliger les députés exerçant un double mandat et qui voudraient prendre part aux délibérations du Reichstag, de s'excuser auprès de leurs diètes respectives. Bien entendu s'il leur était matériellement

possible à raison du temps dont ils pouvaient disposer et de la proximité des deux assemblées d'assister aux deux séances, il leur était loisible de le faire.

*Périodes de sessions du Reichstag et réunions
du Reichstag*

La loi établissait au point de vue du droit pour le député au libre parcours, une distinction entre les sessions proprement dites et les réunions du Reichstag.

Pour mieux marquer la différence entre les deux situations, le Dr Spahn fit intercaler dans le projet l'article 7 ainsi conçu :

Le Reichstag est considéré comme n'étant pas réuni, dans le sens de la présente loi, lorsqu'il a été prorogé conformément à l'article 12 de la Constitution de l'Empire.

Par conséquent, lorsqu'un décret impérial a ajourné le Reichstag pour plus de trente jours, cette assemblée ne doit pas être considérée comme étant réunie bien que la session continue.

*Défense de renoncer à l'indemnité et de transmettre
le droit à l'indemnité*

Cette double interdiction est consacrée par l'article 8 :

Il n'est pas permis de renoncer à l'indemnité parlementaire.

taire. Le droit à l'indemnité n'est pas transmissible à un tiers.

Le Reichstag n'a pas adopté cette disposition pour empêcher les députés de verser leur indemnité en totalité ou partiellement dans la caisse de leur parti. Les socialistes avaient tout d'abord redouté que tel fût le but poursuivi, mais ils purent se convaincre plus tard qu'il n'en était pas ainsi.

*Considérations d'humanité en faveur
de la veuve du député*

Ce sont ces considérations qui ont fait insérer dans la loi l'article 9 ainsi conçu :

Lorsqu'un membre du Reichstag vient à décéder, laissant une veuve, le paiement de l'indemnité peut être effectué entre les mains de celle-ci, sans qu'il soit nécessaire d'établir son droit héréditaire.

*Disposition concernant l'indemnité
pour l'année 1906*

Le gouvernement avait proposé que pendant le temps qui s'écoulerait jusqu'à la fin de l'année 1906, il serait attribué aux membres du Reichstag, en cas de prorogation ou de clôture de cette assemblée, une allocation de 2.500 marks à la place de l'indem-

nilé. Le Reichstag entra dans ses vues, mais substitua la date du 30 novembre à celle de la fin de l'année.

Avec cette modification, l'article 10 se trouva ainsi rédigé :

Pendant le temps qui s'écoulera jusqu'au 30 novembre 1906, il sera attribué aux membres du Reichstag, en cas de prorogation ou de clôture de cette assemblée à la place de l'indemnité prévue par l'article 1^{er} § 1^{er}, une allocation de 2.500 marks.

Les membres du Reichstag nouvellement élus dans l'intervalle de temps compris entre la mise en vigueur de la présente loi et la prorogation de la clôture du Reichstag, recevront à la place de l'indemnité fixée au paragraphe premier, une allocation journalière de 20 marks pour chaque jour de présence à une séance générale.

Les membres du Reichstag dont le mandat prendra fin ou qui y renonceront dans l'intervalle de temps compris entre la mise en vigueur de la présente loi et la prorogation ou la clôture du Reichstag, recevront, dans le cas prévu par le paragraphe premier, l'indemnité fixée par ce paragraphe diminuée de 20 marks par jour écoulé entre la fin du mandat ou la renonciation et la prorogation ou la clôture du Reichstag.

Les articles 2, 4, 5, 6 et 9 seront applicables aux cas prévus par le présent article, à partir de la mise en vigueur de la présente loi.

Entrée en vigueur de la loi

Elle est déterminée par l'article 11 ainsi conçu :

La présente loi entrera en vigueur le jour de sa publication.

Nous avons ainsi terminé l'étude de la discussion qui eut lieu au Reichstag au sujet de cette réforme si considérable. Si nous avons consacré à cette question des développements assez abondants, c'est qu'il nous a paru que nous serions mieux préparé pour comprendre les dispositions mêmes de la loi et nous pénétrer de l'esprit qui a présidé à sa rédaction.

Rappelons pour mémoire, ainsi que nous l'avons fait connaître au début de ce chapitre, que la loi ainsi amendée fut adoptée par le Reichstag à une très forte majorité le 15 mai (1), votée sans difficulté par le Bundesrath le 20 mai, sanctionnée par l'empereur le 21 mai, et enfin publiée par *le Moniteur de l'Empire*, et par conséquent rendue applicable le 25 du même mois.

Pour plus de clarté, nous croyons utile de donner en appendice, à la fin de notre étude, le texte complet des deux lois du 21 mai 1906.

1. La loi fut adoptée au Reichstag le 15 mai par 211 voix contre 52. Il y eut 3 abstentions.

CHAPITRE IV

CARACTÈRES DE LA LOI DU 21 MAI 1906

Maintenant que nous avons rappelé les circonstances dans lesquelles fut votée la loi du 21 mai 1906 et que nous avons essayé de décrire, dans ses traits les plus saillants, la discussion à laquelle elle donna lieu au Reichstag, il nous faut dégager en quelques pages les caractères de cette loi. Ce chapitre sera, d'ailleurs, plus court que le précédent, car nous ne ferons guère que résumer, en les condensant, des notions que nous possédons déjà.

Tout d'abord une observation préalable s'impose. Lorsque le gouvernement impérial se décida à seconder le parti libéral dans la question de l'indemnité parlementaire, il n'eut pas besoin de chercher des modèles dans les autres Constitutions de l'Europe; il lui suffit de jeter les yeux sur ce qui se passait dans l'Allemagne même.

Sans doute, plusieurs États allemands étaient restés fidèles au principe de la gratuité. Il en était ainsi dans le grand-duché de Hesse (Constitution du

17 décembre 1820); dans le grand-duché d'Oldenbourg (Constitution du 22 novembre 1852); dans le duché de Saxe-Altenbourg (Constitution du 29 avril 1831); dans le duché de Saxe-Weimar-Eisenach (Constitution du 5 mai 1816); dans le duché de Saxe-Meiningen (Constitution du 23 août 1823), etc. (1). Mais, par contre, de très nombreux États de la Confédération germanique avaient admis dans une mesure plus ou moins large la conception d'une rémunération en faveur des membres de leurs Chambres législatives, parce qu'ils estimaient que cette rémunération était une chose juste et légitime. Dans presque tous ces États, d'ailleurs, cette rémunération se présentait comme un simple remboursement de dépenses.

Dans cette seconde catégorie d'États, il importe de citer en premier lieu, à raison de son importance même, la Prusse. A la différence des membres de la Chambre des seigneurs, dont les fonctions sont entièrement gratuites, les députés étaient, en vertu d'une loi du 30 mars 1873, indemnisés de leurs frais de voyage et recevaient, en outre, une indemnité quotidienne de 5 thallers pour frais de séjour pendant les sessions. Ils ne pouvaient renoncer à cette indemnité,

1. A cette date, au début de 1906, le Grand-Duché de Bade, était encore fidèle au principe de la gratuité. Mais une loi du 26 juin 1906 devait modifier cet état de choses en attribuant des indemnités journalières aux membres du Landtag.

et il n'est pas sans intérêt de noter que cette disposition se trouve reproduite dans la loi du 21 mai 1906.

De même dans la Bavière où le pouvoir législatif est exercé par le roi, concurremment avec la Chambre des seigneurs et la Chambre des députés ; bien que le mandat de député fût gratuit, les membres de la Chambre qui ne demeuraient pas au lieu où se tenaient les séances recevaient 1 florin par lieue (2 fr. 15) pour leurs frais de voyage, et en outre, à partir du jour indiqué pour la présentation du député à la Chambre jusqu'à la clôture de l'assemblée, le jour précédent et le jour suivant compris, 5 florins par jour (10 fr. 75).

A Brême, à Hambourg, à Lubeck, nous trouvions également une indemnité parlementaire ; seulement dans ces petites républiques essentiellement aristocratiques, les sénateurs seuls touchaient une indemnité quelquefois très élevée, et les représentants de la bourgeoisie ne recevaient aucune allocation. Cette différence s'explique par cette considération que les sénateurs joignaient à leurs attributions législatives certaines fonctions exécutives.

Dans le Mecklembourg (Schwérin et Strélitz), dont les Constitutions sont très anciennes puisqu'elles remontent à 1523 et 1755, les représentants des villes, qui étaient considérés comme de véritables fonctionnaires lorsqu'ils participaient aux séances de la Diète, recevaient une indemnité.

Dans la principauté de Reuss, une indemnité journalière de 9 marks (11 fr. 25) était allouée aux députés pendant la session.

Dans la Saxe royale, par application d'une loi du 12 octobre 1874, les membres des deux Chambres ne résidant pas habituellement dans la ville où siégeait la Diète recevaient à titre d'indemnité des honoraires journaliers et une somme pour frais de voyage.

Enfin, dans le Wurtemberg où le Landtag se compose de deux Chambres, la Chambre des seigneurs et la Chambre des députés, les membres de ces deux Chambres touchent à la fois une indemnité journalière et des frais de voyage dont le quantum est déterminé par les États.

Par cette simple revue qui est loin d'être complète, on peut se rendre compte que le gouvernement allemand trouvait la voie toute tracée. Il n'avait qu'à la suivre, et il est certes assez curieux de constater qu'à l'époque où nous nous plaçons, l'Empire allemand était, au milieu de tous les États le composant, presque le seul à avoir admis le suffrage universel comme mode de recrutement de sa Chambre populaire, et aussi à peu près le seul à avoir repoussé le principe de l'indemnité (1). Il y a

1. Rappelons à ce sujet ce que nous avons dit plus haut. Le grand-duché de Bade, depuis la loi du 24 août 1904, admet le suffrage universel. Et la Bavière, depuis la loi du 10 avril 1906, a pris la même direction, sans admettre toutefois encore l'universalité de suffrage.

là une anomalie qui mérite d'être signalée. Nous savons, d'ailleurs, et il est inutile d'y revenir, quelles étaient les raisons qui avaient poussé Bismarck, en 1867, à adopter cette solution.

Quoi qu'il en soit, en 1906, le gouvernement allemand, suivant la loi générale du progrès, celle qui pousse les individus comme les peuples vers les solutions les plus équitables, prend lui-même l'initiative de demander aux Chambres de modifier l'article 32 de la Constitution, et il faut lui rendre cette justice qu'il ne néglige rien pour hâter la solution de la question. La réforme est accomplie au bout d'une période de temps qui n'excède pas trois semaines.

Quelle est exactement la valeur de cette réforme ? Nous ne pourrions la déterminer d'une façon exacte que lorsque nous aurons analysé les divers caractères des avantages pécuniaires conférés par la nouvelle loi aux membres du Reichstag.

§ 1. — NATURE DES AVANTAGES PÉCUNIAIRES CONFÉRÉS PAR LA CONSTITUTION AUX MEMBRES DU REICHSTAG

Nous nous apercevons bien vite, en cherchant à dégager cette nature, que nous sommes en présence non d'un traitement, mais d'une véritable indemnité. Nous avons déjà signalé ce fait, mais quelques déve-

loppements complémentaires sont néanmoins nécessaires.

Dans la plupart des Constitutions on se sert du mot *indemnité* et non du mot *traitement* pour désigner la rémunération des membres des assemblées législatives. Ainsi en est-il de la Constitution Belge (art. 52) ; de la Constitution Suisse (art. 43) ; de la Constitution des États-Unis (chap. I, sect. VI, art. 1^{er}). C'est enfin cette même appellation qui est consacrée en France par l'article 26 de la loi du 2 août 1875 pour le Sénat, et par l'article 17 de la loi du 30 novembre 1875 pour la Chambre des députés. Mais il serait imprudent de conclure de ce fait que l'on se trouve dans tous les cas en présence d'une véritable indemnité. La réalité est tout autre, et si l'on veut déterminer le caractère exact de la somme allouée aux députés, l'on ne doit pas hésiter à faire abstraction des textes et à analyser l'opération intervenue pour déterminer la nature de l'acte.

Or, il est incontestable que dans un grand nombre d'États l'importance et le mode même de paiement de la rétribution lui donne le caractère d'un traitement. Ainsi en France, où le député touche de l'État depuis la loi du 23 novembre 1906 une somme d'argent fixée à 15.000 francs, il est certain que nous ne sommes pas en présence d'une indemnité au sens strict du mot. Bien évidemment, le texte a beau employer l'expression « d'indemnité », il ne s'agit

pas d'une indemnité. Une indemnité n'est pas, en effet, autre chose qu'un remboursement d'avances, ou encore la réparation d'un préjudice consistant dans un sacrifice qui vous a été imposé ou d'une perte d'argent que vous avez subie. Rien de tel ici. La somme allouée au député français est beaucoup trop importante, surtout aujourd'hui, pour qu'on puisse la considérer comme une indemnité. Elle est un traitement, c'est-à-dire la rémunération d'un service rendu, d'un travail accompli, et à ce point de vue on ne peut que rapprocher le député français d'un fonctionnaire. Cela est tellement vrai que les députés français sont payés mensuellement comme la plupart des fonctionnaires, et sans qu'on établisse de distinction entre les périodes occupées par des sessions et celles n'en contenant pas.

On peut en dire autant de la situation des députés aux États-Unis. D'après la loi du 20 janvier 1874, l'indemnité parlementaire comprend trois éléments : 1° une rétribution annuelle fixée à 5.000 dollars, portée par une loi de janvier 1907 à 7.500 dollars ; 2° des frais de voyage calculés d'après la distance entre la résidence du député et Washington ; 3° une somme fixée à 125 schellings représentant les dépenses supplémentaires entraînées par le séjour dans la capitale. Que l'on attribue le caractère d'indemnité aux deux derniers de ces éléments, rien de plus juste, mais il n'en peut être de même du premier.

Nous sommes bien ici en présence d'un traitement, et on peut dire du député américain ce que l'on dit du député français, qu'il est appointé.

En Allemagne, au contraire, les choses se présentent sous un aspect tout autre. Il ne s'agit plus d'un traitement, mais d'une indemnité. L'article 32 de la constitution avait nettement distingué les deux choses en décidant que les membres du Reichstag ne pourraient toucher ni indemnité ni traitement, et nous avons eu l'occasion d'insister sur ce point dans le chapitre précédent. Or, il n'est pas douteux qu'en 1906 le Bundesrath a simplement voulu accorder aux députés du Reichstag une indemnité consistant en une franchise de circulation sur les voies ferrées sous certaines conditions et dans certaines limites sur laquelle nous reviendrons, et dans l'allocation d'une somme qui ne peut dans aucun cas dépasser 3.000 marks. Les discussions qui eurent lieu devant le Reichstag sont entièrement probantes à cet égard. Mais nous avons mieux. C'est l'article premier de la loi du 21 mai 1906 modifiant l'article 32 de la constitution de l'empire. Rappelons sa rédaction :

Les dispositions suivantes sont substituées à celles de l'article 32 de la Constitution de l'Empire.

Les membres du Reichstag n'ont droit, en cette qualité, à aucun traitement. Ils reçoivent une indemnité dont le montant est fixé par la loi.

Aucun doute ne saurait donc subsister sur les

intentions du législateur. S'il a entendu allouer aux députés une indemnité en remboursement de leurs dépenses, il n'a pas voulu leur octroyer un traitement. Il s'est inspiré de la solution donnée à cette question par les Constitutions des États allemands que nous avons rappelée et qui est entièrement différente de la solution française.

Examinons maintenant quels sont les éléments de cette indemnité.

§ 2. — ÉLÉMENTS DE L'INDEMNITÉ ACCORDÉE
AUX MEMBRES DU REICHSTAG

L'indemnité parlementaire comprend deux éléments : le premier est la franchise de circulation, le second une allocation en argent faite dans des conditions particulières. Il est assez intéressant de constater à cet égard que c'est de la franchise de circulation que s'occupe tout d'abord l'article premier, et pourtant c'est de beaucoup le moins important des deux éléments. N'est-ce pas une nouvelle preuve que nous sommes bien en présence d'une simple indemnité ?

a) *Franchise de circulation*

Dans le chapitre précédent, nous avons signalé le désaccord qui s'était produit entre le gouvernement et le Reichstag au sujet de cette question.

Au moment de la discussion de la loi de 1906, la

franchise de circulation sur les voies ferrées existait, mais elle était limitée dans le temps, puisqu'elle ne s'appliquait que pendant la durée de la session et pendant les huit jours avant son ouverture et les huit jours après sa clôture, et dans l'espace, puisqu'elle comprenait seulement le parcours de la résidence du député à Berlin. Le gouvernement aurait désiré maintenir cette franchise sans aucune modification parce qu'il redoutait que son extension à l'ensemble du réseau des voies ferrées ne permît aux députés socialistes de fomentér des grèves. Mais il se heurta à l'opposition très nette du Reichstag, et fut obligé de céder. La franchise de voyage fut rétablie dans sa forme large, telle qu'elle existait avant 1884. Les députés ont donc droit au libre parcours sur tout le réseau des chemins de fer, avec la seule limitation que nous avons indiquée dans le temps. Ici encore le système allemand est donc moins large que le système français.

Le Bundesrath, dans une décision du 27 juin 1906, a donné à l'article 1^{er} α), sa véritable interprétation (1):

1^o Il a décidé que les membres du Reichstag recevraient du ministère de l'Intérieur une carte de parcours qui leur servirait de pièce d'identité vis-à-vis

1. Voir dans le règlement du Reichstag (Édition de Philippe Reclam), annoté par Karl Pannier, p. 34, *Bekanntmachung betr. die freie Fahrt der Mitglieder des Reichstages auf den deutschen Eisenbahnen vom 27 juni 1906*. (*Reichsgesetzblatt 1906, S. 850 f.*).

du personnel des chemins de fer, et leur assurerait la libre circulation. A la fin de la législature, ou dans l'hypothèse où le mandat du député viendrait à expirer avant la fin de cette législature, cette carte doit être remise au bureau de la Chambre qui en fait retour au ministère de l'Intérieur de l'Empire. Dans le cas de perte de sa carte, le député doit en aviser d'urgence le bureau auquel incombe le soin d'en réclamer une autre au ministère de l'Intérieur ;

2° La carte de parcours permet aux députés de voyager gratuitement sur tous les chemins de fer allemands, sur les lignes principales et secondaires. Toutefois, les chemins de fer allemands, se trouvant à l'étranger, ne peuvent être utilisés qu'en tenant compte des stipulations intervenues avec les États étrangers, et à la condition que le député acquitte les différents droits en usage dans ces États, comme, par exemple, le droit de timbre.

La gratuité du parcours ne s'étend ni aux chemins de fer vicinaux que les Allemands appellent les *Kleinbahnen* et qui peuvent être assimilés à nos chemins de fer d'intérêt local, ni aux tramways.

Le libre parcours finit le huitième jour après la clôture de la session même si le voyage n'est pas encore terminé à cette date. Il incombe au ministre de l'Intérieur d'aviser les autorités compétentes de la durée de validité des cartes de présence ;

3° Les députés ont le droit de prendre place dans tous les trains qui servent au transport des personnes, à la condition que ces trains dépendent de l'administration du chemin de fer et non d'entreprises privées. Ainsi, un député qui voudrait voyager en wagon-lit serait tenu de payer les frais indiqués dans le tarif;

4° La carte donne droit au parcours libre dans n'importe quelle classe, ainsi qu'à la gratuité des bagages de voyage jusqu'à concurrence de 50 kilos. Dans le cas où les places de première classe seraient occupées, les places de la classe immédiatement inférieure devront être mises à la disposition des députés ;

5° Enfin, les députés sont tenus de montrer leur carte à toute réquisition des employés des trains ou des contrôles.

Telles sont, brièvement résumées, les principales dispositions de la décision du Bundesrath du 27 juin 1906. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} août 1906.

b) *Allocation en argent*

C'est l'article 1^{er} b) qui s'en occupe. Cette allocation est considérée par la loi comme étant une indemnité pour supplément de dépense (*Aufwandsentschädigung*), et elle est, en réalité, très peu

élevée. Elle ne peut pas, en effet, dépasser 3.000 marks payables dans les conditions que nous avons déjà indiquées, c'est-à-dire 200 marks le 1^{er} décembre, 300 marks le 1^{er} janvier, 400 marks le 1^{er} février, 500 marks au 1^{er} mars, 600 marks au 1^{er} avril et 1.000 marks au jour de la prorogation ou de la clôture du Reichstag, le mark valant au cours moyen 1 fr. 25 (1).

Sur les difficultés d'interprétation qui se sont élevées sur cet article, nous ne pouvons que renvoyer à nos explications précédentes.

Cette indemnité de 3.000 marks est très inférieure à celle qui est allouée à nos députés. Encore faut-il remarquer que dans la pratique il est bien rare que ce maximum soit atteint, tout manquement à une séance générale amenant une réduction de 20 marks sur l'indemnité. Parmi les députés, beaucoup appartiennent aux assemblées d'État; beaucoup, aussi, ont des occupations privées, car il y a infiniment moins de professionnels qu'en France. Aussi, les absences, même avec le nouveau régime, sont fréquentes, et un député qui aurait assisté à toutes les

1. Le député a droit à son indemnité même avant la vérification de ses pouvoirs, puisqu'il peut siéger dès son élection. L'article 8 du règlement ne laisse aucun doute à ce sujet : « Jusqu'à l'invalidation de l'élection, l'élu a le droit de siéger et de voter au Reichstag. Les membres, dont l'élection est tenue en suspens, peuvent donner, sur elle, tous les éclaircissements qui leur paraissent nécessaires, mais ne peuvent pas prendre part au vote. »

séances serait une exception à peine concevable.

Une conséquence du mode même de rétribution des membres du Reichstag a été la nécessité d'organiser un système sérieux de contrôle des présences. Le procédé, auquel on a eu recours dans l'article 4, est très simple : il consiste à mettre à la disposition des députés, pendant chaque séance, un registre sur lequel ils apposent leur signature (1). On voit tout de suite que cette façon de faire n'est pas sans prêter à la fraude. Rien, en effet, n'empêche un député de venir signer au commencement de la séance et de disparaître ensuite, ou de ne venir signer qu'à la fin. Comme sa signature fait foi, il aura droit à l'indemnité. C'est pour éviter cette fraude que le législateur a décidé, dans ce même article 4, que le membre qui ne participerait pas à un vote par appel nominal serait considéré comme absent au sens de la loi, alors même qu'il figurerait sur la feuille de présence, et, comme il est impossible de prévoir si au cours de la séance on n'aura pas recours à ce mode de votation, il est bien certain qu'il peut y avoir là un moyen de retenir quelques membres. Rien, en effet, n'est plus facile, avec l'appel nominal, de reconnaître quels sont les députés qui n'ont pas déposé leur bulletin dans l'urne et qui doivent être

1. La présence aux séances des commissions ne suffit pas pour donner droit à l'indemnité.

dès lors considérés comme absents (1). Le procédé est d'autant plus pratique en Allemagne que le Reichstag, contrairement à ce qui se passe en France, n'admet que le vote personnel et repousse avec raison le vote par procuration.

L'allocation en argent de 3000 marks dont nous venons de parler ne sera payée au député qu'à la condition qu'il n'ait manqué aucune séance, que tout autant qu'il a fait partie de l'assemblée pendant toute la durée de la session, mais il va de soi qu'il n'en sera pas ainsi s'il a été élu après l'ouverture de la session. Dans ce cas, on calcule ce qui lui est dû en additionnant le nombre de séances auxquelles il a assisté entre son admission et le terme le plus prochain et on lui alloue une indemnité de 20 marks par

1. Aux termes de l'article 15 du règlement, ce sont les secrétaires qui font l'appel nominal et notent les votes.

ART. 57. — « Le vote par appel nominal peut être réclamé à la clôture de la délibération avant la mise aux voix ; la demande en doit être appuyée par 50 membres au moins. La seule manière pour les membres d'appuyer de semblables demandes, lors de l'ajournement ou de la clôture du débat, est de se lever. »

ART. 58. — « L'appel nominal a lieu dans les conditions suivantes. Le président invite les députés à occuper leurs places. Les secrétaires passent alors devant eux, prennent leur bulletin de vote, et le mettent dans l'urne. Les bulletins de vote portent les noms des votants et la mention, *oui, non ou abstenu* ». Les bulletins une fois réunis, le président déclare le vote clos. Ce sont les secrétaires qui sont chargés de faire le recensement des voix. Les noms des votants et leurs votes figurent dans les comptes rendus sténographiques de la séance.

séance. L'article 3, alinéa 1, est formel dans ce sens.

Tout membre du Reichstag nouvellement élu pendant que le Reichstag est réuni recevra, à la place du prochain terme de l'indemnité jusqu'à concurrence de son montant, une allocation journalière de 20 marks chaque jour de présence à une séance générale.

Il aurait pu se faire avec ce mode de computation, si le Reichstag avait siégé presque journellement, que la somme à laquelle eut droit ce député arrivât à dépasser le montant du terme. Et comme il serait inadmissible que ce député touchât plus que ses collègues élus avant lui, et n'ayant pas manqué de séance, la loi a décidé avec raison que dans cette hypothèse l'excédent serait perdu pour le député.

A l'opposé, il peut se faire qu'un député quitte le Reichstag avant la fin de la session. Il lui sera versé une indemnité de 20 marks par séance à laquelle il aura assisté depuis le terme précédent.

La solution serait la même pour l'ensemble du Reichstag dans le cas où il interviendrait avant la fin de la session une dissolution par suite de l'accord de l'Empereur et du Bundesrath.

Ces deux dernières hypothèses sont visées par le deuxième alinéa de l'article 3.

Tout membre du Reichstag dont le mandat prend fin ou qui y renonce pendant que le Reichstag est réuni, recevra, pour le temps écoulé depuis le dernier terme de l'indemnité, une allocation de 20 marks chaque jour de présence à une

séance générale, avec cette restriction toutefois, que le total des allocations journalières ne dépassera pas le montant du terme de l'indemnité qui, d'après l'article 1^{er}, § 1, aurait dû lui être versé à la prochaine échéance. Il en est de même lorsque le Reichstag est dissous pendant qu'il est en session.

Lorsque l'on examine sans parti pris le système d'indemnité en argent consacré par la législation allemande, on ne peut s'empêcher de reconnaître qu'il est conçu dans un esprit très sage et très pratique.

Le but que poursuivait le gouvernement, et son représentant n'a pas hésité à le proclamer à plusieurs reprises au cours de la discussion, était d'assurer l'assiduité des députés aux séances, l'expérience ayant démontré combien cette assiduité laissait à désirer. Or ce but pouvait être réalisé par le système qui a été suivi, mais aussi par le système des jetons de présence. On doit même dire que celui-ci apparaît au premier abord comme le plus simple, puisque le député touchera autant de jetons de présence qu'il aura assisté de fois aux séances. C'est le régime qui est suivi en Suisse pour le Conseil national et aussi par un certain nombre d'états confédérés de l'Allemagne. Malheureusement ce système offre un très grand inconvénient ; il pousse les représentants à prolonger la session au-delà de ce qui est nécessaire dans le but d'augmenter le nombre des séances et, par suite, celui des jetons. C'est, en effet, le spec-

tacle auquel nous assistons en Suisse. Les discussions y sont fort longues et atteignent parfois une ampleur que le peu d'importance de la question à résoudre ne laissait pas supposer.

Rien de tel en Allemagne. Les députés ne désirent nullement des sessions extraordinaires qui ne leur seraient d'aucun rapport pécuniaire, et paraissent surtout souhaiter en finir le plus tôt possible avec les questions qui leur sont soumises. La loi de 1906 dont le mécanisme un peu compliqué est si ingénieux a eu un double objet, obtenir l'assiduité des représentants et la rapidité dans le vote des lois. Or l'expérience semble démontrer qu'elle a pleinement réussi. Du côté de l'assiduité il y a eu des progrès notables. Quant aux lois, d'une façon générale, elles ne sont pas accompagnées comme chez nous de discussions interminables et sont votées plus vite.

Nous devons aussi observer que le système suivi en Allemagne est au point de vue de la constatation des absences infiniment supérieur à la pratique française, qui malgré des tentatives multiples n'est jamais arrivée à assurer d'une façon sérieuse l'assiduité des députés. La règle, chez nous, est qu'aucun membre de la Chambre ne doit manquer une séance s'il n'est muni d'un congé régulier. La sanction de cette règle est qu'après six séances consécutives, le député perd son droit à l'indemnité. C'est là une sanction qui paraît assez sérieuse, mais qui, en réalité, est illu-

soire, d'abord parce qu'il n'arrivera pas fréquemment qu'un député s'absente six fois de suite sans excuse valable, et ensuite parce que le bureau de la Chambre se trouve dans l'impossibilité de constater régulièrement son absence. On a bien essayé récemment d'introduire chez nous la feuille de présence, elle a fonctionné d'une façon plus ou moins satisfaisante pendant quelques jours; théoriquement elle existe même toujours, mais pratiquement on n'en tient aucun compte.

Les questions de détail concernant la feuille de présence, par exemple celles relatives au lieu où elle doit être déposée, au temps et à la forme du dépôt, sont, en vertu de l'article 5 de la loi, de la compétence du président du Reichstag. C'est lui, aussi, qui fixe et mandate l'indemnité qui doit être versée à chacun des membres du Reichstag. Ce sont là, en somme, des attributions peu importantes. Il est bien évident que le président n'aurait pas le droit de supprimer la feuille de présence et de la remplacer par un autre mode de constatation de présence, même préférable. Ce faisant il irait directement à l'encontre de l'article 4. La Chambre elle-même n'aurait pas ce droit, parce qu'il ne s'agit pas d'une question de règlement, mais d'une question de législation exigeant, par conséquent, le concours du Bundesrath.

Quelle va être la situation des membres en congé au point de vue de l'indemnité?

Aux termes de l'article 65 du règlement, le président est autorisé à permettre à un membre de s'absenter pour une durée qui n'excède pas huit jours ; pour un délai plus long, le congé ne peut être accordé que par le Reichstag. Les demandes de congé pour un délai indéterminé ne sont pas admises. Pendant que le député est en congé, et cela quelle que soit la cause de ce congé, même si cette cause est une maladie, il subit la retenue de 20 marks de l'article 2.

On peut trouver cette solution très dure. Le député peut être obligé de s'absenter pour des motifs légitimes. Il peut même avoir contracté pendant les séances la maladie qui le force à solliciter un congé. Il est notoire que l'atmosphère des assemblées politiques, presque toujours surchauffée, est pleine de dangers, et prédispose aux congestions pulmonaires et aux accidents cardiaques. Peut-être eût-il été plus sage de laisser au président du Reichstag ou à l'assemblée elle-même la faculté de ne pas faire, dans certains cas qui seraient laissés à leur libre appréciation, application de l'article 2. D'ailleurs, il semble que dans la pratique on ait une tendance à apporter certains tempéraments à une règle jugée par la plupart des députés trop sévère.

§ 3. — INTERDICTION DU CUMUL

Une des dispositions les plus remarquables de la loi de 1906 est celle de l'article 6 relative aux man-

dates doubles. Un membre du Reichstag qui est en même temps membre d'un autre corps politique, ne peut pas, lorsque les deux corps sont réunis simultanément, recevoir de cet autre corps politique une rémunération, à moins qu'il ne s'agisse de jours pour lesquels une retenue est opérée sur son indemnité ou pour lesquels, en vertu de l'article 3, il ne lui est attribué aucune indemnité.

Voilà une disposition qui prouve de la façon la plus évidente que nous sommes bien en présence d'une indemnité et non d'un traitement. Elle s'explique par cette considération d'une logique manifeste, qu'une personne ne peut pas être au même moment dans deux endroits différents, et ne doit pas pouvoir dès lors toucher une double allocation. Et, cependant, à y regarder de près, cette solution n'est pas juste. Il n'est pas possible d'admettre que ce soit l'assiduité seule du député qui justifie son indemnité. Il importe aussi de faire entrer en ligne de compte le travail qu'il fournit dans les commissions, les rapports qu'il prépare, etc., et d'une façon générale le concours qu'il prête, sous des formes si diverses, à la chose publique. Prétendre que le député n'est qu'une machine à voter, c'est singulièrement rabaisser son rôle. Nous aurons, d'ailleurs, l'occasion de revenir sur ce point, et nous espérons démontrer que la solution française du traitement est préférable à la solution allemande de l'indemnité. Dans l'hypothèse

qui nous occupe à l'heure actuelle, mieux aurait valu, à nos yeux, décider que les membres du Reichstag ne pouvaient pas faire partie d'autres corps politiques. C'eût été couper court à toutes difficultés au point de vue du cumul des indemnités (1). Il est vrai qu'une telle solution eût été de nature à rendre plus délicates les relations entre les États particuliers et l'Empire.

Nous ne croyons pas devoir revenir sur la situation faite au point de vue de l'indemnité en argent aux députés nouvellement élus pendant la réunion du Reichstag, et à ceux dont le mandat prend fin pendant cette période ou qui y renoncent. Les explications que nous avons fournies dans le chapitre consacré à la discussion de la loi sont suffisantes, et d'autre part le texte de l'article 3 est assez clair par lui-même.

1. Une autre preuve que l'allocation en argent attribuée aux députés constitue bien une indemnité, résulte des débats qui eurent lieu au Reichstag. Tous les députés se mirent d'accord sur ce point que l'indemnité ne devait pas figurer dans la déclaration du revenu nécessaire à l'établissement de l'impôt, parce qu'elle devait être regardée comme la compensation des dépenses faites à l'occasion de l'exercice du mandat parlementaire. Il est bien évident que s'il s'était agi d'un traitement, la solution aurait été différente.

*Interdiction pour le député de renoncer
à son indemnité*

Aux termes de l'article 8, il n'est pas permis à un député de renoncer à l'indemnité parlementaire.

Ce principe a été formulé dans la constitution française du 4 novembre 1848 dans les termes suivants :

Chaque représentant du peuple reçoit une indemnité à laquelle il ne peut renoncer.

Il n'a pas été reproduit par nos lois constitutionnelles et électorales de 1875, mais il n'est pas douteux qu'il soit toujours en vigueur.

L'article 8 doit être interprété dans son sens étroit ; il signifie que non seulement les députés ne peuvent pas renoncer d'avance à toucher leur indemnité, mais même lorsque cette indemnité est échue ils n'ont pas le droit de refuser de la toucher et d'en faire cadeau à la caisse publique qui la leur doit. En France comme en Allemagne, il faut chercher l'explication de cette disposition dans le désir d'éviter que les députés fortunés puissent, par une renonciation, mettre leurs collègues moins riches dans une situation délicate.

Incessibilité et insaisissabilité de l'indemnité

L'alinéa 2 de l'article 8 porte que : « Le droit à l'indemnité n'est pas transmissible à un tiers. » Une première conséquence qui en résulte est qu'il n'est pas permis à un député de céder son indemnité, soit à titre gratuit, soit, ce qui est une hypothèse plus probable, à titre onéreux. La vente et l'échange de ses droits lui est, par suite, interdit.

Pareille disposition ne se retrouve pas dans notre droit. Mais en 1848, par un décret du 10 juillet l'Assemblée constituante avait décidé que l'indemnité serait incessible et insaisissable. Devant le mauvais accueil qui fut fait par l'opinion publique à cette disposition, une loi du 15 mars 1849 vint abroger le décret du 10 juillet 1848, et l'indemnité put désormais être cédée ou saisie.

L'article 8 ne dit pas que l'indemnité soit insaisissable, seulement c'est là une conséquence qui découle de l'incessibilité, et tous les auteurs sont d'accord pour l'admettre (1).

L'incessibilité et l'insaisissabilité de l'indemnité se

1. Cf. article 400 du Code civil allemand : « Une créance ne peut être cédée dans la mesure où elle n'est pas susceptible de saisie ».

justifient dans le système allemand. Du moment que l'on considère l'allocation en argent accordée aux députés comme une indemnité, il est naturel de décider que cette allocation ne peut être ni cédée, ni saisie, parce qu'elle représente le strict remboursement des dépenses effectuées par le représentant de la nation (1). Il en serait autrement d'un traitement. Rien ne serait alors plus naturel que d'appliquer la règle de la cessibilité et de la saisissabilité. L'article 97 de la loi française du 15 mars 1849 encore en vigueur, qui décide que l'indemnité fixée pour les représentants pourra être saisie, *même en totalité*, est parfaitement logique, sous le bénéfice de cette observation que le mot indemnité n'est pas ici à sa place. L'on peut, toutefois, regretter que cette loi, par un esprit de réaction excessif contre le décret du 10 juillet 1848, ait permis de saisir pour la totalité les sommes revenant au député. Il aurait été préférable d'assimiler le député au fonctionnaire et ne faire porter la saisie que sur une partie de ces sommes. D'ailleurs, la jurisprudence intervient souvent pour réduire, par des considérations d'humanité, les saisies pratiquées sur les traitements des députés.

1. C'est également pour cette raison que les frais de représentation accordés en France aux ministres, et le fonds d'abonnement mis à la disposition des préfets et sous-préfets échappent à la saisie.

Droits de la veuve du député

Aux termes de l'article 9, lorsqu'un membre du Reichstag vient à décéder, laissant une veuve, le paiement de l'indemnité peut être effectué entre les mains de celle-ci, sans qu'il soit nécessaire d'établir son droit héréditaire.

Cette disposition mérite d'arrêter notre attention en ce qu'elle est une dérogation au droit commun. D'après les règles du droit privé, une personne ne peut recueillir une part dans la succession d'une autre que tout autant qu'elle fait acte d'héritier. En introduisant en cette matière des principes différents, la loi allemande a agi sagement. Elle estime que de toutes les personnes de la famille du défunt, c'est sa femme qui a le plus besoin d'un secours immédiat, et lui attribue sous cette forme ce qui est en réalité une part de l'hérédité. Il faut, d'ailleurs, remarquer que les sommes qui pourront revenir de ce chef à la femme ne seront jamais très importantes.

Nous avons ainsi terminé l'étude, tout au moins dans ses traits principaux, de la loi du 21 mai 1906 concernant l'attribution d'une indemnité aux membres du Reichstag.

Quelles sont les observations qui s'en dégagent ? Ces observations se rattachent soit à des questions de forme, soit à des questions de fond.

§ 4. — OBSERVATIONS DE FORME

Pour réaliser la réforme substituant au principe de la gratuité du mandat législatif celui de la rétribution, le législateur s'est, tout d'abord, trouvé dans la nécessité de reviser la Constitution. D'où une première loi du 21 mai 1906 modifiant l'article 32 de la Constitution de l'Empire. Elle proclame que les membres du Reichstag n'ont droit, en cette qualité, à aucun traitement, mais qu'ils reçoivent une indemnité dont le montant est fixé par la loi.

Puis est intervenue le même jour une seconde loi, ayant aussi le caractère constitutionnel, et concernant l'attribution d'une indemnité aux membres du Reichstag. A côté de dispositions très importantes qui y trouvent leur place normale, il en est d'autres qui paraissent constituer plutôt des matières réglementaires. Nous citerons notamment l'article 4 qui décide que la présence à une séance générale est établie par le fait de l'inscription du membre du Reichstag, au cours de la séance, sur une feuille de présence. A nos yeux cette question est réglementaire. La loi devait normalement se borner à décider que seuls les députés présents auraient droit à l'indemnité, et laisser au règlement le soin de déterminer dans quelles conditions cette présence serait constatée. Et, toutefois, elle a bien fait de s'occuper

elle-même de ce cas. Pourquoi ? Parce que c'était précisément le manque d'assiduité des députés qui avait rendu nécessaire l'introduction du principe nouveau de l'indemnité. Pour garantir d'une façon aussi parfaite que possible cette assiduité, il était préférable qu'une loi vint décider la façon dont on constaterait les présences des députés, et le système auquel elle s'est arrêtée est excellent. C'est en principe l'appel nominal, et dans le cas où il n'y aurait pas d'appel nominal, la signature sur la feuille de présence.

Du reste est-il nécessaire d'observer que les questions réglementaires présentent souvent un intérêt tel qu'elles doivent être consignées dans des lois et même dans des Constitutions ? « Dans les pays républicains comme dans les pays monarchiques, dit M. Pierre, secrétaire de la Chambre des députés, on ne considère pas qu'il y ait une atteinte à la liberté parlementaire si certaines dispositions essentielles du règlement prennent place dans la loi fondamentale de l'État. » (1) Et si nous nous en tenons à l'Allemagne, nous trouverons dans sa Constitution de nombreuses dispositions qui sont réglementaires par leur nature. Bornons-nous à citer l'article 22 d'après lequel les discussions du Reichstag sont publiques et les comptes rendus véridiques des discussions des

1. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, p. 122.

séances publiques du Reichstag affranchies de toute responsabilité, l'article 27 qui donne au Reichstag le droit d'examiner et de vérifier les pouvoirs de ses membres, la majorité des membres, calculée sur leur nombre légal, devant être présente pour la validité de ces discussions, l'article 28 qui porte que les décisions du Reichstag sont prises à la majorité absolue des voix, et que pour la validité de ces décisions la majorité des membres, calculée sur leur nombre légal, doit être présente.

Il n'est pas, du reste, sans intérêt de constater que c'est non au règlement mais au président du Reichstag qu'incombe le soin de s'occuper des dispositions relatives à la feuille de présence, notamment en ce qui concerne le lieu où elle doit être déposée, le temps et la forme du dépôt (art. 5 de la loi du 21 mai 1906). C'est également lui qui fixe et mandate l'indemnité due à chacun des membres du Reichstag d'après les feuilles de présence et les listes des appels nominaux.

Il en résulte que le rôle du règlement paraît en notre matière ne pas exister, et ne pourra, en tout cas, jamais être que très réduit.

§ 5. — OBSERVATIONS DE FOND

Sur le fond même de la loi nous ferons deux critiques :

Richard

9

1° Il aurait mieux valu considérer l'allocation en argent attribuée aux députés comme un traitement que comme une indemnité ;

2° La franchise de circulation devait être élargie de façon à permettre aux députés de voyager gratuitement toute l'année sur l'ensemble des lignes ferrées.

C'est dire que sur ces deux points nous estimons la solution française préférable.

Nous allons fournir quelques développements sur cette matière :

1° Le système du traitement présente des avantages dans les sociétés démocratiques sur le système de l'indemnité et il faut ranger l'Allemagne parmi ces sociétés. L'Allemagne marche à pas de géant vers la forme démocratique ; le parti socialiste fait des progrès constants, et il n'est pas exagéré d'affirmer que dans quelques années l'Allemagne, par le développement incessant de son industrie et de son commerce, deviendra une des plus démocratiques des nations de la vieille Europe. Or si la conception de l'indemnité cadre avec la conception ancienne du mandat privé appliquée à la représentation politique, elle ne cadre pas avec la conception moderne du mandat législatif (1).

1. On peut observer, à cet égard, que dans un pays qui n'est pas parlementaire et qui est à peine représentatif, la Russie, la rétribution allouée aux députés a cessé d'être une indemnité et est devenue un traitement. En Russie, d'après l'article 23 de

Quelle est la mission du député ? Sans doute, c'est de voter les lois et le budget, mais aussi de contrôler la politique du gouvernement. Son rôle commence au moment où il est élu et finit avec l'expiration de ses pouvoirs. Il ne se borne pas seulement à assister aux séances, mais également à faire des enquêtes personnelles, afin de préparer les propositions qui lui paraissent répondre aux besoins du pays ou d'être à même de les discuter à la tribune ; elle consiste aussi, et peut-être, surtout, à exercer une surveillance constante sur la politique du gouvernement, afin de pouvoir, grâce aux armes qui sont mises à sa disposition, le rappeler, lorsque cela est nécessaire, à la stricte observation de ses devoirs. Pour remplir sa tâche d'une façon convenable, il faut qu'il jouisse d'une indépendance complète, et pour cela qu'il touche un traitement qui lui permette de vivre et de faire vivre sa famille. Son indemnité de 3000 marks, et nous avons vu que bien peu de députés pouvaient espérer la toucher entièrement, est notoirement insuffisante pour assurer son existence pendant l'année entière. S'il n'a pas de fortune personnelle, il sera

L'oukase du 19 août 1905, les membres de la Douma recevaient de l'État une indemnité fixée à dix roubles par jour pendant la durée des sessions. Une loi du 6 juin 1908 a transformé cette indemnité en véritable traitement en décidant qu'elle serait annuelle et fixée à 4.200 roubles (11.200 fr.) payables en raison de 350 roubles par mois.

donc obligé d'exercer, en dehors des sessions, une profession ou un métier. Que deviendra alors son indépendance ? Sans compter que ce métier ou cette profession supplémentaire, il ne les trouvera pas facilement, puisqu'il ne pourra leur consacrer que quelques mois par an. Et, dès lors, ne risque-t-il pas de prêter trop facilement l'oreille aux propositions qui lui seront faites en vue de l'utilisation de son mandat, et d'encourir le reproche que l'on adresse si facilement aux parlementaires français de trafiquer de leur titre de député ou de sénateur ? (1)

Il aurait mieux valu en 1906 donner franchement aux membres de Reichstag un traitement qui sans être trop élevé aurait assuré leur existence matérielle en même temps que leur indépendance, 8000 marks par exemple, que d'adopter la solution bâtarde à laquelle on s'est arrêté (2). Cette solution ne s'explique

1. Nous voulons croire que ce reproche à l'adresse de nos parlementaires est immérité. C'est, sans doute, dans l'espoir d'assurer l'indépendance et la dignité de leurs collègues que les plus probes d'entre eux ont voté une augmentation de leur traitement, et nous ne pouvons que souhaiter que leurs prévisions se soient réalisées. Et, cependant, il n'est que trop certain que les hommes susceptibles d'être corrompus ne seront jamais hors d'état de l'être, quelque soit le chiffre de leur indemnité ou de leur traitement. N'est-ce pas le cas de rappeler la curieuse anecdote du roi de Naples qui, lorsque son ministre agitait devant lui la question de savoir si on habillerait les soldats en blanc ou en vert, s'écriait : « Habillez-les en blanc, habillez-les en vert, ils ficheront le camp quand même ».

2. Nous avons une preuve que la somme allouée aux membres du Reichstag n'est pas suffisante dans le vote à la date du 15 juin

que parce que le gouvernement qui en a pris l'initiative tenait avant tout à conserver au Reichstag son caractère aristocratique et bourgeois, et à éloigner la classe des politiciens de profession. Ce n'était pas, en tout cas, la solution démocratique, et nous ne croyons pas que ce soit la solution définitive. Les progrès considérables du parti socialiste devront nécessairement avoir pour résultat de modifier la loi dans son principe même ;

2° Du moment que le Reichstag est une assemblée nationale et que chacun de ses membres représente la nation allemande tout entière, et non pas la circonscription qui l'a élu, les députés devraient jouir de la franchise de circulation sur l'ensemble du réseau ferré pendant toute l'année.

Précisément parce qu'ils sont les mandataires du pays tout entier et parce qu'ils ont un rôle de surveillance à exercer sur les services publics, ils peuvent avoir besoin à tout moment de se transporter sur un point quelconque du territoire, et pour cela d'utiliser les voies ferrées. Nous ne pouvons que répéter ici ce que nous venons de dire pour l'indemnité parlementaire. Il eût été plus sage, pour le gouvernement en 1906, au lieu de s'en tenir à un système moyen

1912 d'une indemnité extraordinaire pour les mois d'octobre et de novembre 1911 qui avaient été exceptionnellement chargés. Le gouvernement ne s'est pas opposé à cette mesure.

qui est plein d'inconvénients, de s'orienter résolument vers la solution large.

On nous objectera peut-être, à propos de ces deux critiques, les différences qui existent entre le député français et le député allemand. Nous ne les méconnaissions pas. Sans doute, l'Allemagne n'est pas un État parlementaire bien qu'elle y tende de plus en plus, et le gouvernement n'est pas, comme chez nous, politiquement responsable devant les Chambres. Mais cela empêche-t-il que le membre du Reichstag soit le représentant de toute la nation allemande, et qu'il ait un droit de contrôle sur le gouvernement, et cela ne suffit-il pas pour nous faire trouver mauvaises les solutions intervenues en 1906? Nous reconnaissons, cependant, que le système qui a été adopté à cette époque, sur la proposition du gouvernement, avait le mérite d'être très ingénieux et assez savamment combiné pour rallier les suffrages des partis extrêmes tout en allant à l'encontre de leurs intérêts.

CHAPITRE V

COMPARAISON ENTRE LE SYSTÈME ALLEMAND ET LE SYSTÈME FRANÇAIS

En terminant cette étude, il nous a semblé qu'il pouvait être de quelque utilité d'établir une rapide comparaison entre le système allemand et le système français. Nous ne ferons d'ailleurs que rappeler des notions déjà connues, ce qui nous permettra d'être très bref. Nous classerons nos développements sous deux chefs : *ressemblances* et *différences*.

A. — RESSEMBLANCES

Une première ressemblance apparaît entre le système français et le système allemand au point de vue de la forme qui a été employée pour consacrer le principe de l'indemnité.

On a eu recours dans les deux pays à une loi. Pour la France, c'étaient, jusqu'à une période récente, pour le Sénat la loi organique du 2 août 1875

(art. 26), et pour la Chambre des députés la loi organique du 30 novembre 1875 (art. 17). Ces deux lois ont été remplacées par la loi du 23 novembre 1906 qui a, comme nous le savons, élevé l'indemnité parlementaire à 15.000 francs. Pour l'Allemagne, c'est la loi du 21 mai 1906 qui a un caractère constitutionnel.

Au point de vue du fond, nous constatons une ressemblance relativement aux éléments qui composent l'indemnité. Ces éléments sont de deux sortes : droit à une somme d'argent et franchise de circulation sur les voies ferrées. Sur ce dernier point, la ressemblance est même complète. Les députés allemands reçoivent une carte de circulation leur permettant de voyager gratuitement sur tous les chemins de fer allemands, à l'exception des tramways et des *Kleinbahnen* qui peuvent être assimilés à nos chemins de fer d'intérêt local. De même, les députés français ont la franchise de la circulation sur les réseaux des cinq grandes compagnies et sur celui de l'État, mais ils ne l'ont pas sur les tramways et sur les chemins de fer d'intérêt local.

Une autre ressemblance doit être signalée en ce qui concerne l'impossibilité pour le député de renoncer à son indemnité.

Les ressemblances s'arrêtent là. Il nous faut maintenant rappeler les différences qui sont beaucoup plus importantes.

B. — DIFFÉRENCES

La différence essentielle entre les deux systèmes tient à la nature même de l'allocation en argent appartenant aux députés.

Cette allocation constitue, en Allemagne, une pure indemnité, dont elle porte, d'ailleurs, le nom; en France, elle est, en dépit de l'expression qui a été employée, un véritable traitement. Nous avons insisté longuement sur ce point et il n'est pas utile d'y revenir. Rappelons seulement que cette distinction s'explique par les circonstances historiques différentes dans lesquelles l'indemnité parlementaire a été introduite dans les deux pays.

Cette première différence va en entraîner de très importantes qui n'en sont que la conséquence. Ce sont, en Allemagne, l'incessibilité et l'insaisissabilité, en France, la cessibilité et la saisissabilité.

En Allemagne, l'incessibilité et l'insaisissabilité de l'indemnité se justifient par cette considération que l'indemnité n'est que le remboursement de dépenses effectivement réalisées. En France, la cessibilité et la saisissabilité sont la conséquence et la suite naturelle de la notion de traitement, mais il semble qu'on soit allé trop loin en décidant que l'indemnité pourrait être saisie et cédée pour la totalité, et qu'il

aurait mieux valu assimiler à ce point de vue le député au fonctionnaire.

D'autres conséquences d'un caractère moins important vont découler de cette première différence.

En Allemagne, comme l'indemnité ne se justifie que tout autant qu'il y a eu un travail effectué, le seul fait de l'absence pour un député à une séance générale entraîne une retenue de 20 marks sur le prochain terme de son indemnité. Il n'y a même pas à distinguer si l'absence est légitime, résultant par exemple d'un congé ou d'une maladie. Nous sommes en présence d'une règle mathématique. Rien de tel en France. Le député qui a obtenu un congé, et il l'obtient à la suite de l'avis d'une commission spéciale, conserve tout son droit à l'indemnité. Ce droit ne cesse que s'il prolonge son absence au delà du terme du congé qui lui a été accordé (art. 106 du règlement du Sénat, art. 115 du règlement de la Chambre des députés). Le député absent sans congé perd le droit à l'indemnité, seulement, il ne se trouve dans cette situation que lorsque, pendant six séances consécutives, il n'a pas répondu aux appels nominaux, ou n'a pris parti ni aux travaux des bureaux et des commissions, ni, en séance publique, aux discussions de tribune et aux scrutins de vote. Par ce simple rapprochement, on peut se rendre compte que le membre du Reichstag est plus durement traité que le député français.

Les peines disciplinaires qui frappent les députés peuvent aussi avoir leur répercussion sur l'indemnité parlementaire. Dans l'article 60 du règlement du Reichstag, il est dit qu'un membre qui trouble l'ordre y est rappelé par le président qui le désigne par son nom, mais cette réprimande n'a aucun effet sur son indemnité. En France, aux termes de l'article 120 du règlement de la Chambre des députés, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emporte de plein droit la privation pendant quinze jours de moitié de l'indemnité allouée aux députés.

Chez nous la censure, peine disciplinaire, a également pour conséquence la privation pendant un mois de moitié de l'indemnité allouée aux députés lorsqu'elle est simple, et la privation de cette moitié pendant deux mois lorsqu'elle est accompagnée d'exclusion temporaire (Règl. Ch., art. 125). La censure n'existe pas en Allemagne, mais l'article 60, alinéa 3 du règlement du Reichstag s'occupe de l'exclusion temporaire, et décide que dans le cas de manquement grave, le membre peut être exclu de la séance par le président, sauf la possibilité pour ce membre de soulever au plus tard le jour qui suit l'exclusion, une réclamation écrite sur laquelle le Reichstag décide le lendemain seulement sans discussion. Cet article ne parle pas de l'effet de l'exclusion temporaire sur l'indemnité. Il en faut conclure que ce n'est que tout autant que cette peine aura

empêché le député d'apposer sa signature sur la feuille de présence ou de participer à un vote avec appel nominal qu'elle entraînera la retenue de 20 marks.

Une deuxième différence de fond concerne l'étendue de la franchise de circulation. Sous ce rapport les députés français sont plus favorisés que leurs collègues du Reichstag. Ils ont le droit de voyager gratuitement pendant toute l'année sur le réseau des voies ferrées que nous avons déterminé, tandis que les députés du Reichstag n'ont le libre parcours sur les chemins de fer allemands que pendant la durée de la session, et pendant huit jours avant son ouverture et huit jours après sa clôture. Mais à deux points de vue les députés du Reichstag rachètent cette infériorité.

Tout d'abord c'est la loi qui définit et limite leur franchise (art. 1^{er} de la loi du 21 mai 1906). En France, au contraire, les textes législatifs sont muets à ce sujet, et la franchise résulte pour les députés de conventions passées entre les questures des deux Chambres et les compagnies de chemins de fer.

En second lieu, et ceci n'est que la conséquence de ce qui précède, les députés allemands circulent sur les chemins de fer d'une façon absolument gratuite, alors que les députés français paient aux compagnies un abonnement, d'ailleurs minime, au moyen d'une cotisation mensuelle de 10 francs pour chacun d'eux.

Une troisième différence de fond concerne la situa-

tion faite au président et aux questeurs dans les deux pays. En France le traitement des présidents du Sénat et de la Chambre est annuellement de 72.000 francs, en sus de leur indemnité et du logement dans un palais de l'État. Le traitement des questeurs, outre le logement, est de 24.000 francs par an. En Allemagne, la loi du 21 mai 1906 n'établit aucune distinction au point de vue de l'indemnité entre le président et les questeurs, et les autres membres du Reichstag (1).

Enfin signalons une dernière différence de fond. Elle consiste en ce que nous ne trouvons pas en Allemagne de caisses de pensions telles que celles qui ont été récemment organisées chez nous en faveur des députés et des sénateurs. L'indemnité allouée aux membres du Reichstag est, d'ailleurs, si modique qu'elle paraît difficilement compatible avec le fonctionnement de ces établissements.

Telles sont les ressemblances et les différences principales que nous avons relevées entre l'indemnité parlementaire accordée aux membres du Reichstag et les avantages divers faits aux membres de nos assemblées législatives, avantages que l'on a faussement qualifiés d'indemnité.

1. Le Président du Reichstag est logé dans un bâtiment attenant au Reichstag, spécialement édifié à cet effet, mais ne touche aucune indemnité pour frais de représentation. Les questeurs ne sont pas logés et n'ont même pas d'indemnité de logement.

CONCLUSION

Nous avons ainsi terminé l'étude de la loi du 21 mai 1906 concernant l'attribution d'une indemnité aux membres du Reichstag. Après avoir longuement examiné dans quelles circonstances cette loi était née et comment elle avait organisé la rétribution des députés, nous avons signalé celles de ses dispositions qui nous paraissaient mériter des éloges, mais nous n'avons pas hésité, en même temps, à critiquer son esprit général. Notre conclusion sera brève.

Nous considérons la loi de 1906 comme une loi d'attente. Lorsque l'expérience eut démontré, d'une part, que le système de la gratuité n'empêchait pas le parti socialiste de faire entrer ses membres dans celle des deux assemblées de l'Empire qui mérite le nom d'Assemblée nationale, de l'autre que la législation issue de cette Chambre, dont les membres n'étaient pas rétribués, était défectueuse, parce que, par suite du défaut d'assiduité des députés, elle n'était pas suffisamment préparée, le gouvernement eut le bon sens et la suprême habileté de proposer

lui-même d'introduire dans la Constitution un principe nouveau, celui de l'indemnité parlementaire. Cette proposition se heurta à une certaine résistance de la part des socialistes qui trouvaient que la conception de l'indemnité devait céder la place à celle du traitement, et aussi de la part de l'extrême droite hostile par tempérament à l'idée même de rétribution, mais grâce à l'éloquence et à l'énergie du secrétaire d'État, comte Posadowsky, elle finit par triompher, et c'est elle qui après avoir été adoptée sans difficultés par le Bundesrath, constitue aujourd'hui le droit commun de l'Empire allemand.

Que cette grande réforme condensée en quelques articles ait eu d'heureux résultats, c'est là une chose que l'on ne saurait nier. Devenus plus assidus et plus attentifs à la discussion les députés ont fait une meilleure besogne. Tous les auteurs et publicistes sont d'accord pour reconnaître que la « moralité des lois » pour employer une expression chère au gouvernement, est infiniment supérieure à ce qu'elle était autrefois, et que la législation d'aujourd'hui dénote un progrès considérable sur celle d'il y a dix ans.

Est-ce à dire, pourtant, que la loi de 1906, malgré ses heureux effets, réponde à cet idéal de justice que nous devons sans cesse poursuivre dans les lois privées comme dans les institutions politiques ? Est-ce à dire que la solution imaginée à cette époque

s'harmonise avec les conceptions actuelles au point qu'elle doive rester immuable ? Le soutenir serait aller à l'encontre de la réalité et de la vraisemblance.

L'Allemagne traverse une crise redoutable. Sur les ruines de l'ancienne société féodale une société nouvelle s'élève qui se caractérise par le goût des entreprises financières, industrielles et commerciales, par le développement incessant de la grande production, soit sous forme de machinisme, soit sous forme d'organisations, telles que syndicats, bourses du Travail, et Cartels. Entre les divers éléments de cette société, se produit une mêlée assez confuse : luttes dans le sein même de la classe capitaliste, luttes dans le sein de la classe ouvrière, luttes entre la bourgeoisie et le prolétariat, qui s'organise et prend conscience de sa force.

Dans ce milieu en voie de transformation les progrès du parti socialiste sont trop considérables pour ne pas avoir en notre matière une signification pour l'avenir. Ils tendent visiblement à la réforme des institutions politiques.

L'Empire allemand se flatte d'ignorer le régime parlementaire. Il entre dans cette catégorie d'États qui se rattachent au type représentatif pur et simple, dans lequel le pouvoir législatif est nettement distinct du pouvoir exécutif. Les ministres ne sont pas pris au sein du Reichstag. Le gouvernement consent qu'un député l'interpelle, mais il n'admet aucune

sanction à cette interpellation, et ne se reconnaît pas politiquement responsable devant les représentants du pays. Avec une telle conception politique, et en présence d'une société en voie d'évolution économique mais encore très attachée à ses traditions de respect pour la royauté, le système de l'indemnité parlementaire peut se concevoir et rien n'empêche qu'il fonctionne régulièrement. Il en sera différemment le jour où l'Allemagne sera devenue un État parlementaire, et il y a eu, ces derniers temps, trop de manifestations de l'opinion publique dans cette direction pour qu'il soit possible d'espérer que cette transformation subisse encore de longs retards. (1)

1. A cet égard, il convient de citer la réforme qui a été introduite, le 3 mai dernier, dans le règlement du Reichstag. Deux motions très importantes ont été adoptées.

La première reconnaît aux députés le droit d'adresser au gouvernement des questions sur les affaires de petite importance. Les questions devront être soumises par écrit au gouvernement qui y répondra le mardi ou le vendredi, au début de la séance. Aucune discussion ne pourra intervenir après la réponse du chancelier, mais l'auteur de la question aura le droit de prendre la parole pour compléter ou rectifier sa demande.

La seconde, qui présente un intérêt bien plus grand, est relative aux interpellations. Jusqu'à ce jour les interpellations au Reichstag ne comportaient aucune sanction et ne donnaient lieu à aucun vote. Dorénavant, après la clôture de la discussion, tout groupe comprenant au moins trente députés aura le droit de présenter une motion déclarant que la réponse du chancelier est ou non conforme à la manière de voir de l'assemblée, de telle sorte qu'une interpellation peut dans certains cas aboutir à un jugement sur les actes du gouvernement, à un vote de confiance ou de méfiance.

Bien qu'il ne faille pas s'exagérer la portée de ces modifications

Ce jour-là, cette classe de députés professionnels que Bismarck voulait écarter du Reichstag, peu nombreuse encore, sera la majorité, et comme elle aura l'ambition de s'occuper exclusivement des affaires publiques, elle exigera le relèvement de l'indemnité parlementaire. Peut-être ne doit-on pas souhaiter dans son intérêt même que l'Allemagne assiste bientôt à cette transformation, mais il paraît difficile qu'elle puisse l'éviter. Les députés du Reichstag se rapprocheront alors de nos députés, et l'allocation en argent qu'ils reçoivent aujourd'hui sous le nom d'indemnité deviendra un traitement, et sera soumise à toutes ses règles.

de forme, consacrées seulement par le règlement, elles n'en dénotent pas moins une tendance vers le parlementarisme (Voir *le Temps*, n° du 5 mai 1912).

Vu : le Président de la thèse

E. CHAVEGRIN

Vu : le Doyen,

P. CUAWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

APPENDICE

LOI DU 21 MAI 1906 MODIFIANT L'ARTICLE 32 DE LA CONSTITUTION DE L'EMPIRE (I)

ARTICLE PREMIER. — Les dispositions suivantes sont substituées à celles de l'article 32 de la Constitution de l'Empire :

Les membres du Reichstag n'ont droit, en cette qualité, à aucun traitement. Ils reçoivent une indemnité dont le montant est fixé par la loi.

ART. 2. — La présente loi entrera en vigueur au jour de sa promulgation.

LOI DU 21 MAI 1906 CONCERNANT L'ATTRIBUTION D'UNE INDEMNITÉ AUX MEMBRES DU REICHSTAG

ARTICLE PREMIER. — Les membres du Reichstag jouissent :

a) Pendant la durée de la session, et pendant huit jours

1. Traduction de *l'Annuaire de législation étrangère*, 2^e série, juin 1906, p. 143 (trad. Daguin).

avant son ouverture et huit jours après sa clôture, du libre parcours sur les chemins de fer allemands ;

b) Sous la réserve des dispositions de l'article 3, d'une indemnité pour supplément de dépense (Aufwandsentschädigung) de 3.000 marks en totalité, payable par le Trésor de l'Empire, à raison de 200 marks au 1^{er} décembre ; 300 marks au 1^{er} janvier ; 400 marks au 1^{er} février ; 500 marks au 1^{er} mars ; 600 marks au 1^{er} avril, et 1.000 marks au jour de la prorogation (art. 26 de la Constitution de l'Empire) ou de la clôture du Reichstag.

Le Conseil fédéral est autorisé à fixer les bases nécessaires pour l'exécution des dispositions *sub a*.

ART. 2. — Pour chaque jour auquel un membre du Reichstag s'abstiendra d'assister à une séance générale, il sera opéré une retenue de 20 marks sur le prochain terme de son indemnité.

ART. 3. — Tout membre du Reichstag nouvellement élu pendant que le Reichstag est réuni, recevra, à la place du prochain terme de l'indemnité (art. 1^{er}, § 1, *sub b*), jusqu'à concurrence de son montant, une allocation journalière de 20 marks chaque jour de présence à une séance générale.

Tout membre du Reichstag dont le mandat prend fin ou qui y renonce, pendant que le Reichstag est réuni, recevra, pour le temps écoulé depuis le dernier terme de l'indemnité, une allocation journalière de 20 marks pour chaque jour de présence à une séance générale, avec cette restriction, toutefois, que le total des allocations journalières ne dépassera pas le montant du terme de l'indemnité qui, d'après

l'article 1^{er} § 1, *sub b*, aurait dû lui être versé, à la prochaine échéance. Il en est de même lorsque le Reichstag est dissous pendant qu'il est en session.

ART. 4. — La présence à une séance générale est établie par le fait de l'inscription du membre du Reichstag, au cours de la séance, sur une feuille de présence.

Tout membre qui ne participe pas à un vote par appel nominal est considéré comme absent, au sens de la loi, alors même qu'il figurerait sur la feuille de présence.

ART. 5. — Le surplus des dispositions relatives à la feuille de présence, notamment celles qui concernent le lieu où elle doit être déposée, le temps et la forme du dépôt, seront arrêtées par le président du Reichstag. C'est également par lui (art. 1^{er} § 1, *sub b*, art. 3) que l'indemnité due à chacun des membres du Reichstag, d'après les feuilles de présence et les listes des appels nominaux, sera fixée et mandatée.

ART. 6. — Il n'est permis à un membre du Reichstag, en sa qualité de membre d'un autre corps politique et lorsque les deux corps sont réunis simultanément, de recevoir de rémunération que pour le jours pour lesquels, en vertu de la présente loi, une retenue est opérée sur son indemnité, ou, dans le cas prévu par l'article 3, pour lesquels il ne lui est attribué aucune allocation journalière. Il ne lui est pas permis davantage, en cette qualité, de recevoir pendant la période de libre circulation sur les chemins de fer, une indemnité pour frais de chemins de fer.

ART. 7. — Le Reichstag est considéré comme n'étant pas

réuni, dans le sens de la présente loi, lorsqu'il a été prorogé conformément à l'article 12 de la Constitution de l'Empire (1).

ART. 8. — Il n'est pas permis de renoncer à l'indemnité parlementaire. Le droit à l'indemnité n'est pas transmissible à un tiers.

ART. 9. — Lorsqu'un membre du Reichstag vient à décéder, laissant une veuve; le paiement de l'indemnité peut être effectué entre les mains de celle-ci, sans qu'il soit nécessaire d'établir son droit héréditaire.

ART. 10. — Pendant le temps qui s'écoulera jusqu'au 30 novembre 1906, il sera attribué aux membres du Reichstag, en cas de prorogation ou de clôture de cette assemblée, à la place de l'indemnité prévue par l'article 1^{er}, § 1, une allocation de 2.500 marks.

Les membres du Reichstag nouvellement élus, dans l'intervalle de temps compris entre la mise en vigueur de la présente loi et la prorogation ou la clôture du Reichstag, recevront, à la place de l'indemnité fixée au paragraphe 1, une allocation journalière de 20 marks pour chaque jour de présence à une séance générale.

Les membres du Reichstag dont le mandat prendra fin ou qui y renonceront, dans l'intervalle de temps compris entre la mise en vigueur de la présente loi et la prorogation ou la

1. Art. 12 de la Constitution de l'Empire. — « L'empereur convoque, ouvre, proroge et clôt le Conseil fédéral et le Reichstag. »

Art. 26 de la Constitution de l'Empire. — Le Reichstag ne peut, sans son consentement, être prorogé pour plus de trente jours, ni être prorogé deux fois durant le cours de la même session. »

clôture du Reichstag, recevront, dans le cas prévu par le paragraphe 1, l'indemnité fixée par ce paragraphe diminuée de 20 marks par jour écoulé entre la fin du mandat ou la renonciation, et la prorogation ou la clôture du Reichstag.

Les articles 2,4,5,6 et 9 seront applicables au cas prévu par le présent article, à partir de la mise en vigueur de la présente loi.

ART. 11. — La présente loi entrera en vigueur du jour de sa publication.

BIBLIOGRAPHIE

- Annales de l'Université de Grenoble, 1899.
Annuaire de législation étrangère, 1874, 1875, 1893, 1906.
Bulletin analytique des principaux documents parlementaires étrangers, n° 40, 7 novembre 1911.
CHAVEGRIN, — Cours de Doctorat, 1907-1908.
CORRESPONDANT (le). — Année 1905, décembre. Les institutions parlementaires de l'empire allemand.
DARESTE. — Les Constitutions modernes.
DELPECH et MOREAU. — Les Réglements des assemblées législatives, 1907.
DUGUIT. — Manuel de droit constitutionnel, 1907.
DUGUIT et MONNIER. — Les Constitutions de la France.
ESMEIN, — Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 4^e édition.
— Cours élémentaire d'histoire du droit français, 5^e édition.
FLANDIN. — Les Institutions de l'Europe contemporaine.
FUCHS. — Die Diäten processe in Preussen, dans l'Archiv für öffentl. Recht II, p. 123 et suiv.
JÈZE. — Revue du droit public, 1905, p. 829 et suiv.
LABAND. — Le droit public de l'empire allemand. Trad. fr. 1^{re} éd., p. 537 et suiv.
MARTITZ. — Betrachtungen, p. 77 et suiv.
MATERIALEN. — T. II, p. 168, t. III, p. 1204.
MOHL. — Reichsstaatsrecht, p. 369 et suiv.

PANNIER (Karl). — Annotations sur le règlement du Reichstag.

PIERRE. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire. Supplément, 1910.

Reichstagssession 1905-1906. Publication du Centralbureau der national liberalen Partei.

Revue des Deux-Mondes, 1873.

Revue politique et parlementaire, 1895, 1897, 1910.

Revue du Droit public, 1905.

SAINT-GIRONS. — La Séparation des pouvoirs.

Imp. Jouve et C^e, 15, rue Racine, Paris. — 1691-12
